

**Rapport op basis van het onderzoek naar
scenario's voor de takenpakketten
VTH-bouw, IBOR en bedrijfsvoering**

De opties verfijnd en gewogen



Omgevingsdienst
Rivierenland



Bedrijfsvoeringsorganisatie
West-Betuwe

Samenstellers:
George Postma
Herman Grootelaar
Maarten van Ooijen
Piet Vriend

Vrijgegeven door de Stuurgroep West Betuwe op 10 april 2018

Ons kenmerk: A18GWB-006

10 april 2018

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53
K.V.K. 30166304
Btw NUMMER 809282471

Scenario's voor de takenpakketten VTH-bouw, IBOR en bedrijfsvoering

De opties verfijnd en gewogen

INHOUD	blz.	
1	Voorwoord (belangrijk voor een goed begrip....)	1
1.1	Weging	1
1.2	Scenariovergelijking geen businesscase.....	1
1.3	Het werken met toekomstgerichte scenario's	1
1.4	De toekomst is onbekend	2
1.5	Samenwerken landelijk gezien	2
1.6	Ontwikkelfase	2
1.7	Financiële effecten van de scenario's	3
1.8	Gesprekken	3
2	Bestuurlijke samenvatting	4
2.1	Opdracht	4
2.2	Onderzoeksproces	4
2.3	Randvoorwaarden en algemene overwegingen	4
2.4	Analysekader.....	5
2.5	Scenario's	6
2.6	Weging van de scenario's	7
2.7	Samenvattende conclusies.....	8
3	Inleiding	9
3.1	Leeswijzer	9
3.2	Opdracht	10
3.3	Uitvoering van het onderzoek	11
3.4	Onze reflectie op het onderzoeksproces	13
4	Herindeling West Betuwe.....	14
4.1	Ambities	14
4.2	De logica achter de organisatie	14
4.3	Analyse ten aanzien van verbonden partijen	15
5	Het landelijk beeld.....	18
5.1	IBOR-taken.....	18

5.2	VTH-bouwtaken	18
5.3	Bedrijfsvoeringstaken.....	19
6	Toelichting analysekader	21
7	Aandachtspunten scenariovorming.....	24
7.1	Het speelveld.....	24
7.2	Extra dimensie.....	24
7.3	Aanbesteden	25
7.4	Juridisch.....	26
8	IBOR-taken	28
8.1	Inleiding	28
8.2	Scenario 1: IBOR-taken bij West Betuwe	30
8.3	Scenario 2: Alle IBOR-taken bij de AVRI	32
8.4	Scenario 3: IBOR-beleid WB, -Uitvoering Neerijnen AVRI	34
8.5	Weging scenario's IBOR-taken.....	36
9	VTH-bouwtaken.....	43
9.1	Inleiding	43
9.2	Scenario 1: Bouwtaken bij West Betuwe	45
9.3	Scenario 2: Bouwtaken bij de ODR.....	47
9.4	Scenario 3: Regie en intake bouwtaken WB en de "rest" bij ODR	49
9.5	Weging scenario's VTH-bouwtaken	51
10	Bedrijfsvoeringstaken	57
10.1	Inleiding	57
10.2	Scenario 1: Financiën, IM/ICT en P&O bij West Betuwe	60
10.3	Scenario 2: Financiën, IM/ICT en P&O bij BWB	62
10.4	Scenario 3: Beleid WB, uitvoering BWB of per taakveld	64
10.5	Weging scenario's Bedrijfsvoeringstaken.....	66

Bijlage: Advies Proof (separaat)

1 Voorwoord (belangrijk voor een goed begrip....)

Graag lichten we in dit voorwoord de belangrijkste aandachtspunten bij dit rapport toe. We leggen hier uit hoe we met bepaalde zaken zijn omgegaan en wat we bedoelen met bepaalde begrippen. Deze informatie is belangrijk voor een goed begrip van dit rapport.

1.1 Weging

Dit rapport biedt voor de takenpakketten “beheer openbare ruimte”, “vergunning-verlening, handhaving en toezicht bouw” en “bedrijfsvoering” een weging van steeds drie scenario’s. De weging is gemaakt op basis van subwegingscriteria binnen de hoofdwegingsfactoren: “dienstverlening”, “bestuurlijke sturing”, “organisatiekracht”, “financiën” en “regionale positie”. In onze analyses zijn de hoofdwegingsfactoren even zwaar. Uiteraard kan de gemeente West Betuwe i.o. accenten leggen bij bepaalde hoofdwegingsfactoren.

1.2 Scenariovergelijking geen businesscase

Dit rapport biedt de mogelijkheid om de verschillende scenario’s per takenpakket te vergelijken en te wegen. Bij de beschrijving van de scenario’s zijn steeds dezelfde basisgegevens gebruikt over bijvoorbeeld de huidige formatie, de kosten et cetera. Voor de vergelijking van de structurele en incidentele kosten van de scenario’s is met vaste aannames gewerkt ten aanzien van bijvoorbeeld de frictiekosten bij de plaatsing van de medewerkers. Die aannames zijn gebaseerd op onze praktijk, maar kunnen per geval wel enigszins afwijken. Dat hangt af van bijvoorbeeld de precieze afspraken, de wensen van medewerkers en de effecten van leeftijdsopbouw, de toe- of afname van werk, dienstjaren etc. Nadat straks de keuze voor een scenario is bepaald, komt het aan op een goede dialoog met de betreffende verbonden partij en het verdiepen van het gekozen scenario in een businesscase (zie ook paragraaf 1.7).

1.3 Het werken met toekomstgerichte scenario’s

In dit rapport werken we met scenario’s. In de opdrachtformulering hebben we per takenpakket drie scenario’s gekregen om uit te werken en te wegen. Een scenario in dit rapport is dus een toekomstgerichte uitgewerkte versie van het scenario uit de opdrachtformulering. Het scenario in de opdrachtformulering benoemt het takenpakket en de organisatie waar dat wordt ondergebracht. Daarmee is bijvoorbeeld nog niets gezegd over de positie van de medewerkers en de bestuurlijke en ambtelijke sturing. Per scenario geven wij steeds invulling aan:

- De juridische “constructie”;
- De bestuurlijke sturing;
- De ambtelijke sturing;
- De organisatie;
- De wijze waarop het werk onderling wordt geregeld (bijvoorbeeld: dienstverleningsovereenkomst);
- De medewerkers (aantal en waar werkzaam).

Die uitwerkingen kunnen we natuurlijk op veel manieren maken. De drie scenario’s per taakveld hebben we echter steeds zo uitgewerkt dat ze het beste bijdragen aan de

uitgangspunten van het herindelingsadvies. Dat betekent dus ook dat als het scenario uit de opdrachtformulering lijkt op de huidige situatie - we niet meteen uitgaan van de huidige stand van zaken. In dat geval brengen we toekomstgerichte verbeteringen aan, zodat ieder scenario optimaal past bij de wegingscriteria. Bijvoorbeeld in de huidige situatie is de bestuurlijke en ambtelijke sturing op het takenpakket van BWB niet scherp. Het scenario dat lijkt op de huidige situatie beschrijven we dan zo dat die duidelijkheid er wel is (wij kiezen in het scenario waarin BWB-taken uitoefent voor de gemeente West Betuwe bijvoorbeeld voor het werken met een DVO omdat dat meer transparantie biedt).

1.4 De toekomst is onbekend

De scenario's staan (uiteraard) in een onzekere toekomst. Een takenpakket zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving krijgt op termijn te maken met de effecten van de Omgevingswet en bijvoorbeeld de privatisering van het bouwtoezicht. In het kader van de Omgevingswet is de vraag of gemeenten weer allerlei expertises in huis willen organiseren om die omgevingsplannen te realiseren of dat het handiger is die in te huren bij een omgevingsdienst. Bij de privatisering is er een risico van een reductie van ambtelijke capaciteit. De vraag is daar of zo'n overheveling naar de markt beter kan worden gerealiseerd vanuit een omgevingsdienst of vanuit de individuele gemeenten. Kortom we weten niet precies wat de veranderingen worden én we weten niet hoe ze uitpakken en wat de beste oplossingsstrategie is. Een aantal van dit type vraagstukken is wel onderzocht, maar heeft door de stapelingen van onzekerheden geen plaats gekregen in de analyses.

1.5 Samenwerken landelijk gezien

We schetsen in hoofdstuk 5 globaal de landelijke stand van zaken op het gebied van samenwerken voor gemeenten van ca. 50.000 inwoners. Op zich is het van belang om te zien op welke thema's landelijk gezien wel of niet wordt samengewerkt. Het zegt iets over de kansen en mogelijkheden die gemeenten enkele jaren geleden hebben gezien om hun taakuitoefening te versterken. Op dit moment staat Binnenlands Bestuur vol met samenwerkingsverbanden die weer worden ontbonden (voorbeeld Ommen-Hardenberg). Veel van de samenwerkingsverbanden die nu onder druk staan ondervinden hinder van de complexiteit of onduidelijkheid van het sturingsconcept; een aandachtspunt dat ook naar voren komt uit de interviews en gesprekken die we in het kader van deze opdracht hebben gevoerd. In de uitwerking van de scenario's hebben we om die reden ook vaak iets aangepast in de sturingsconcepten.

1.6 Ontwikkelfase

In de gesprekken is regelmatig kritiek geuit op het functioneren en/of de kwaliteit van een verbonden partij. Deels is deze kritiek te verklaren omdat de AVRI (IBOR), ODR en BWB (en ook straks de gemeente West Betuwe) in de pioniersfase zitten van hun ontwikkeling. In alle gevallen geldt: de ambities zijn hoog, de doelstellingen in de businesscase (c.q. het herindelingsadvies) zijn torenhoog terwijl de organisatie nieuw moet worden opgebouwd, er niet opeens meer specialisten zijn dan in de oorspronkelijke situatie en de winkel tijdens de verbouwing openblijft. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn er ook de nodige vragen rond de sturingsconcepten voor AVRI, ODR en BWB. De vraag is daarmee ook of de kritiek op de verbonden partijen ook niet voor een deel teruglaat op de "eigenaren".

1.7 Financiële effecten van de scenario's

Voor alle scenario's rekenen we uit wat de structurele en incidentele kosten zijn van de implementatie. We werken daarbij met een aantal aannames op basis van de praktijk van fusies en overnames. We hanteren bijvoorbeeld een percentage voor het aantal medewerkers dat bij een overgang niet direct plaatsbaar is (bijvoorbeeld omdat ze 50:50 werken voor de ene en de andere organisatie). We maken gebruik van een vuistregel voor de incidentele kosten die daarmee samenhangen. Dit type rekenregels hebben we consequent toegepast bij alle scenario's. Dat betekent dus ook dat het aanpassen van die rekenregels wel tot veranderingen leidt, maar niet tot veranderingen in de verhoudingen van die kosten.

De huisvestingskosten hebben we bij de structurele en incidentele kosten bepaling buiten beschouwing gelaten. Voor nu is er te weinig informatie beschikbaar over de huisvesting en de effecten van een verplaatsing van taken en medewerkers.

1.8 Gesprekken

In het kader van dit onderzoek hebben we veel mensen gesproken. Met de deelnemers hebben we afgesproken dat de gesprekken vertrouwelijk zijn. Er wordt in dit rapport niet herkenbaar geciteerd. Wij hebben onze eigen analyses gemaakt; informatie is gebruikt indien het in meerdere gesprekken naar voren is gebracht. Wat ons opviel is dat beelden uit de gesprekken tegenstrijdig zijn en op veel onderdelen niet tot eenduidige gevolgtrekkingen leiden. Wel is duidelijk dat samenwerking nog lastig is en dat het sturingsconcept daarbij een rol speelt.

2 Bestuurlijke samenvatting

2.1 Opdracht

U heeft ons een uitgebreide en ingewikkelde vraag gesteld. Voor drie takenpakketten wilt u weten waar u die het beste kan onderbrengen op het moment dat de nieuwe gemeente West Betuwe is gevormd (zelf doen, buiten de deur of een mix). Het gaat om drie verbonden partijen (AVRI, ODR en BWB) en meerdere criteria waarlangs de weging tot stand moet komen.

De opdracht was om in twee maanden een rapport op te leveren dat de basis kan zijn voor besluitvorming in de stuurgroep, gehoord het advies van de BOR en na overleg in het West Betuwe Beraad (WBB); een aanzienlijke opgave.

2.2 Onderzoeksproces

Wij hebben in het onderzoek nauw en goed samengewerkt met de werkgroep Verbonden Partijen (VP). Onder grote tijdsdruk is de nodige informatie verzameld en bewerkt en zijn vele (groeps-)gesprekken met betrokken georganiseerd en gehouden. Dat is over het geheel genomen goed verlopen, met de daarbij behorende dynamiek en hectiek. Ons onderzoeksrapport is gebaseerd op een analyse van schriftelijke informatie, (groeps-)gesprekken met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen bij de gemeenten en de verbonden partijen en op een scan van het landelijk beeld van de organisatie van betreffende taken in gemeenten van ca. 50.000 inwoners.

In overleg met de werkgroep VP en de stuurgroep hebben we een analysekader uitgewerkt. Vervolgens hebben wij de verschillende scenario's uitgewerkt en gewogen. We hebben tijdens de (groeps-)gesprekken gemerkt dat dikwijls onze gesprekspartners duidelijke opvattingen hadden over de gewenste oplossingsrichting. Wij hebben als onafhankelijke buitenstaander ons uiteraard nieuwsgierig maar ook toetsend opgesteld in de verschillende gesprekken (om er zeker van te zijn dat de beste argumenten op tafel komen). Het is immers onze opdracht om te objectiveren. Wat u hier dan ook aantreft is een onderzoeksverslag waarin wij op basis van het feitenmateriaal een analyse hebben gemaakt van de scenario's met behulp van de wegingscriteria.

2.3 Randvoorwaarden en algemene overwegingen

Voor het juridisch deel liepen wij aan tegen een aantal interpretaties van de Wet algemene regels herindeling (Arhi) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De werkgroep VP heeft daarop aanvullend advies gevraagd bij Proof, juridisch adviseurs. Zij hebben de juridisch hiërarchie van de verschillende regels in kaart gebracht en vertaald naar de scenario's. Wij hebben dit advies verwerkt, maar het is ook separaat toegevoegd als bijlage. De Arhi biedt een heringedeelde gemeente de mogelijkheid om uit een gemeenschappelijke regeling te stappen; ook als de gemeenschappelijke regeling daar regels voor stelt. Dit laat onverlet dat regels van redelijkheid en billijkheid gelden. Indien partijen er niet uitkomen zijn gedeputeerde staten het eerste escalatieniveau. Anders is het als de heringedeelde gemeente deelnemer blijft in een gemeenschappelijke regeling, maar een ander (bijv. minder) takenpakket wil afnemen. Dan kunnen twee situaties ontstaan: de gemeenschappelijke regeling moet worden aangepast (omdat daarin het betreffende takenpakket is geregeld) of de privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen

gemeente (rechtspersoon) en gemeenschappelijke regeling (rechtspersoon) moet worden aangepast.

Naast Arhi, Wgr en gemeenschappelijke regelingen spelen nog meer algemene thema's een rol.

- *Aanbestedingsregels.* Deze leveren mogelijk een probleem op bij uitbesteding of (quasi) inbesteding van taken (zie analyses per scenario).
- *Btw.* Aangezien voor de meeste activiteiten geldt dat er wel btw wordt betaald, maar dat deze kan worden teruggevraagd bij het BTW-compensatiefonds (BCF) is dit onderwerp nauwelijks relevant. Alleen bij uitbesteding aan BWB heeft het een beperkt kostenverhogend effect. Het BCF is echter wel eindig en indien veel gemeenten btw verhalen bij het BCF gaat dat ten laste van het gemeentefonds. Micro is de btw dus (min of meer) budget neutraal, macro moet worden voorkomen dat onnodig btw op het BCF wordt verhaald. Er zijn administratief andere oplossingen. Voor West Betuwe maakt dat in de btw-kosten niets uit.
- *Wet- en regelgeving op de betreffende werkvelden.* De nieuwe Omgevingswet en de privatisering van bouwkundig toezicht hebben mogelijk een effect op de scenario's. De samenhang tussen ruimtelijke omgevingsplannen en de VTH-taken neemt toe. Daarnaast kan een deel van de VTH-taken wegvallen voor gemeente/ODR. Onduidelijk is echter wanneer. Bovendien is niet zeker welke organisaties dan het best in staat zijn met de veranderingen om te gaan. Tenslotte spelen de kwaliteitscriteria 2.1 (VTH-taken) een rol. De regel is "comply or explain". De discussie is hoe "hard het nodig is" om aan die kwaliteitscriteria te voldoen.
- *Belangen van medewerkers.* Voor alle scenario's is zijn voor- en tegenstanders te vinden. Sommige medewerkers willen 'met geen stok' terug naar de gemeente en vice versa. Uiteindelijk gaat het erom of het in de scenario's mogelijk is een goede thuisbasis en werkplek te creëren voor medewerkers. Geen van de scenario's scoort in dat opzicht onvoldoende.
- *Regionale belangen.* Voor de meeste samenwerkingsverbanden ontstaat een probleem (groter of kleiner) wanneer de nieuwe gemeente werkzaamheden terugtrekt. De schaalvoordelen en de ambities op basis waarvan de samenwerking is opgezet, komen onder druk. Dit geldt met name voor de ODR. Het Gelders stelsel is gebaseerd op de toezegging van gemeenten om een flink deel van de Wabo-taken in te brengen in de OD'en. Ook voor de BWB geldt dat, afhankelijk van de keuzes, de samenwerking met Tiel en Culemborg onder druk kan komen te staan.
- *Timing.* De scenario's gaan uit van een kantelmoment, per 1 januari 2019. Maar er zijn ook mogelijkheden om ergens naar toe te groeien. Het benutten van de tijd kan in sommige situaties bijdragen aan de gewenste oplossingsrichting.
- *Basisscenario's.* De scenario's zoals die zijn aangereikt voor het onderzoek kunnen op verschillende manieren inhoudelijk worden verfijnd. De scenario's zijn nu zodanig uitgewerkt dat een principekeuze tussen de scenario's goed mogelijk is. Vervolgens kan de gemaakte keuze verfijnd worden.

2.4 Analyse kader

Bestuurlijk is uitgesproken dat wordt uitgegaan van de volgende logica:

- 1 Een herindeling is erop gericht om de robuustheid van een gemeente te versterken. Vanuit dat perspectief moeten er dus goede argumenten zijn om een taak niet zelf uit te voeren.

- 2 De criteria voor dienstverlening zijn het belangrijkste. Het gaat om nabijheid, hostmanship etc.

Wij hebben de scenario's gewogen op basis van het analysekader zoals dat in de werkgroep VP en de stuurgroep is besproken. Wij hebben geen gewicht gegeven aan de criteria. Wij hebben de verschillende scenario's consequent uitgewerkt en gewogen aan de hand van het analysekader. *Het staat de stuurgroep uiteraard vrij om accenten te leggen in het onderling gewicht van de verschillende criteria.*

Het analysekader ziet er als volgt uit:



Voor de uitwerking van het analysekader verwijzen wij naar hoofdstuk 6.

2.5 Scenario's

De scenario's zijn:

			
1 West Betuwe	Beleid en uitvoering bij West Betuwe	VTH-Bouwtaken bij West Betuwe	Financiën, P&O en IM/ICT bij West Betuwe
2 Verbonden partij	Beleid en uitvoering bij AVRI	VTH-Bouwtaken bij de ODR	Financiën, P&O en IM/ICT bij BWB
3 Mix	Beleid bij West Betuwe, uitvoering Neerijnen ¹ bij AVRI	Regie en intake vergunningverlening bouwtaken bij West Betuwe en de "rest" bij ODR	Strategie/regie ten aanzien van financiën, P&O en IM/ICT bij West Betuwe, overig bij BWB

¹ In de opdrachtformulering werd uitgegaan van "alle beleid naar West Betuwe" en "alle uitvoering naar de AVRI". Deze interpretatie van dit scenario is weinig realistisch en is weinig onderscheidend ten opzichte van de scenario's 1 en 2

2.6 Weging van de scenario's

Wij komen tot de volgende weging:



2.6.1 IBOR-taken

De weging op de criteria is redelijk eenduidig. Zelf doen (scenario 1) scoort het beste; zeker als het gaat om de weging hostmanship, dichtbij en op maat, samen met de samenleving. De aandachtspunten zijn de transparantie van prijs/kwaliteit en de organisatiekracht. De schaal is kleiner en daardoor is de organisatie minder in staat voor IBOR-taken een interessante werkgever te zijn, kwetsbaarheden te vermijden en innovatief te zijn. Scenario 1 kan op basis van de weging op twee punten worden verrijkt:

- *Timing.* Zeker voor het buitendienstteam Neerijnen van de AVRI is het niet noodzakelijk om direct over te stappen. Ook op andere plekken in de nieuwe gemeente werken teams die niet van de gemeente zijn. Er kan vervolgens langs twee lijnen worden gedacht. Het bestaande team Neerijnen ontwikkelt zich naar werkzaamheden die de gemeente West Betuwe graag afneemt van de AVRI. Tegelijkertijd bouwt de gemeente West Betuwe een eigen gebiedsteam voor Neerijnen op. Een andere optie is dat het team Neerijnen overkomt op een moment dat de minste frictie is te verwachten (pensionering, vertrek).
- *Gerichte deal* over een voor beide partijen voordelige ruil van mensen en taken. Waarbij de gemeente West Betuwe vasthoudt aan het concept van “nabij” en “gebiedsgericht”. De AVRI kan meer planmatig werk oppakken.



2.6.2 VTH-bouwtaken

Centrale conclusie is dat het scenario met een knip in het proces (scenario 3) het slechtste scoort op nagenoeg alle wegingscriteria. Wat hier opvalt is dat er twee typen “integraliteit” moeten worden afgewogen. Is de samenhang tussen enerzijds RO en VTH-bouw of anderzijds de samenhang tussen VTH-milieu en VTH-bouw het belangrijkste? Wij hebben die vraag niet beantwoord en zien weinig verschil in de kwaliteit van dienstverlening tussen een keuze voor de gemeente (scenario 1) en de ODR (scenario 2). Beiden kunnen uiteindelijk excellent gaan scoren. Een voordeel van de ODR daarbij is dat de prijs/kwaliteit verhouding transparant is. Bij de gemeente is meer ruimte voor maatwerk (wat positief en negatief kan worden geduid). In het licht van de organisatiekracht (o.a. kwaliteitscriteria 2.1), de financiën en de regionale positie (Gelders stelsel) scoort de ODR het best. Bij een keuze voor zelf doen (scenario 1) loopt ook de ODR risico's op het punt van robuustheid en organisatiekracht. Alles afwegende scoort scenario 2 (onderbrenging taken bij de ODR) het best.

Het gewenste maatwerk en de principes van hostmanship kunnen bij de ODR worden versterkt door:

- Hostmanship nadrukkelijk op te nemen in de DVO en actief te zorgen voor de overdracht van deze principes. De bereidheid bij ODR is er om hieraan mee te werken.

- In de DVO opnemen dat gewerkt wordt met vaste ODR-medewerkers per gebied en tevens vastleggen dat intake geschiedt waar de klant dat wenst.
- Tenslotte is het een optie om voor ingewikkelde aanvragen “samen” de intake te doen (RO-medewerker gemeente en medewerker ODR). Dit is ook deels “dubbel” werk, maar beter voor de klant (minder risico dubbele signalen).



Bedrijfsvoeringsorganisatie
West-Betuwe

2.6.3 Bedrijfsvoeringstaken

Dit is zonder twijfel de minst eenvoudige als het gaat om de afweging van de scenario's. Op dienstverlening en bestuurlijke sturing scoort “zelf-doen” het best. We hebben het hier overigens over interne dienstverlening (zeer belangrijk, maar niet het kernpunt van het herindelingsadvies). Qua organisatiekracht liggen de accenten verschillend, maar onderscheiden de scenario's zich minder van elkaar. In de regionale context betekent “zelf doen” stevige discussie met BWB, Tiel en Culemborg. Ook de incidentele en structurele lasten van “zelf-doen” liggen hoger. De tussenoplossing (splitsen strategie/regie en uitvoering) is in meerdere opzichten onaantrekkelijk. Vooral in de afstemming/coördinatie. Een optie is om alleen financiën terug te halen naar West Betuwe. Het nadeel daarvan is dat de integraliteit van de bedrijfsvoering extra aandacht vraagt.

Alles afwegend is onze conclusie:

- De betreffende taken onderbrengen bij BWB;
- Ontwikkelen van een ander sturingsmodel;
- Invoeren en door-ontwikkelen van DVO's;
- Afspraken maken over medewerkers op locatie (aanwezigheid West Betuwe);
- Afspraken maken over de werking van het “consulentenmodel”.

Optie indien criterium “nabijheid van Financiën” een accent krijgt:

- (Integraal) terughalen van financiën naar West Betuwe;
- Afspraken maken over het borgen van de integraliteit van bedrijfsvoeringsondersteuning (tussen de bedrijfsvoeringstaken HR, financiën, ICT/IM).

2.7 Samenvattende conclusies

Op basis van het toekennen van gelijke gewichten aan de hoofdwegingsfactoren komen wij tot de volgende conclusies:

- 1 IBOR-taken onderbrengen bij gemeente West Betuwe;
- 2 VTH-bouwtaken onderbrengen bij de ODR;
- 3 Bedrijfsvoeringstaken onderbrengen bij BWB en eventueel financiën (integraal) zelf doen.

De factor tijd kan in de gekozen scenario's een belangrijk “vriend” zijn. Niet alles hoeft per 1-1-2019 geregeld te zijn. “Ontwikkelen” of “ergens naar toe groeien” bieden mogelijk voor alle partijen interessante(re) oplossingen.

3 Inleiding

3.1 Leeswijzer

Voor u liggen de resultaten van het onderzoek van Lysias naar de voor- en nadelen van de taakverdeling tussen de gemeente West Betuwe enerzijds en AVRI², ODR³ en BWB⁴ anderzijds. In het kader van het onderzoek naar welke taken zelf (als gemeente West Betuwe) of door samenwerking (gemeenschappelijke regelingen) worden uitgevoerd zijn deze drie verbonden partijen naar voren gehaald, omdat de keuzes die hier gemaakt worden impact kunnen hebben op de detailstructuur van de organisatie van de gemeente West Betuwe. In dit onderzoek gaat het bij de AVRI uitsluitend om de IBOR⁵-taken. Afvalverwijdering staat niet ter discussie. Bij ODR staan de “verplichte” milieutaken ook niet ter discussie.

Dit is een meervoudige vraag. Ten eerste gaat het om meerdere soorten voor- en nadelen. Het gaat bijvoorbeeld om de financiële, juridische en organisatorische gevolgen, maar ook om ambities (nabij, op maat, hostmanship) sturing, duurzaamheid en samenwerking in de regio.

Ten tweede kan het werk op veel verschillende manieren worden verdeeld tussen de nieuwe gemeente West Betuwe en de verbonden partijen. Om dat realistisch en adequaat te benaderen, is gewerkt met scenario's; 1) “zoveel mogelijk bij West Betuwe”, 2) “zoveel mogelijk bij de verbonden partij” en 3) “een tussenoplossing”. Alle scenario's hebben wij zo uitgewerkt en verfijnd dat ze het best passen bij de principes van het herindelingsadvies West Betuwe.

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In dit hoofdstuk beschrijven we de opdracht en de aanpak van het onderzoek.
- Hoofdstuk 4 is geweid aan de herindeling, de bijbehorende ambities en plannen.
- In hoofdstuk 5 vindt u een scan van het landelijk beeld; wat doen gemeenten van ca. 50.000 inwoners zelf en waar werken ze samen met andere partners?
- In hoofdstuk 6 bouwen we het analysekader op; aan de hand van welke criteria beslist de gemeente West Betuwe straks voor welk scenario ze kiest en hoe zwaarwegend zijn die criteria?
- In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de uitgangspunten die wij hebben gehanteerd bij de scenariovorming.
- In hoofdstuk 8 tot en met 10 werken wij voor respectievelijk de IBOR-taken, de VTH-bouwtaken en de bedrijfsvoeringstaken, de verschillende scenario's uit, wegen we ze op basis van de wegingscriteria en formuleren onze conclusies.

Tenslotte hebben wij in hoofdstuk 1 een voorwoord en hoofdstuk 2 de bestuurlijke samenvatting gegeven van onze analyses en conclusies.

² Afvalverwijdering Rivierenland

³ Omgevingsdienst Rivierenland

⁴ Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe

⁵ Integraal beheer openbare ruimte

3.2 Opdracht

3.2.1 Inleiding

In het West Betuwe Beraad (WBB) van 27 november 2017 is gesproken over het voorgenomen besluit van de Stuurgroep West Betuwe ten aanzien van het wel/niet onderbrengen van taken bij ODR, AVRI en BWB. In het WBB is de afspraak gemaakt dat de Stuurgroep een onderzoeksvoorstel maakt, van een objectief en onafhankelijk onderzoek van het zelf uitvoeren of door anderen uitvoeren van de betreffende taken, uitgaande van een scenario-analyse, en deze voorlegt aan de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en de agendacommissie van het WBB. Op 18 december 2017 is het onderzoeksvoorstel vastgesteld door de Stuurgroep en vervolgens toegezonden aan de BOR en de agendacommissie. In de reactie van de BOR is gevraagd een extra scenario in het onderzoeksvoorstel op te nemen ten aanzien van het wel/niet onderbrengen van een aantal bedrijfsvoeringstaken bij BWB. Dit extra scenario is opgenomen. In het West Betuwe Beraad van 22 januari is ingestemd met het aangepaste onderzoeksvoorstel.

3.2.2 De opdracht

De opdracht luidt:

“Voer een onderzoek uit naar de vraag welke taken de nieuwe gemeente West Betuwe zelf gaat doen en welke taken de nieuwe gemeente bij een Verbonden Partij wil onderbrengen”.

Dit onderzoek heeft betrekking op de volgende taken:

- Taken op het gebied van het IBOR. Dit betreft zowel de buitendienst als de betreffende beleidstaken;
- Taken op het gebied van omgevingsvergunningen (bouwregelgeving, niet ruimtelijke ordening);
- Taken op het gebied van bedrijfsvoering gericht op Financiën, P&O en IM/ICT.

De IBOR-taken zijn door de gemeente Neerijnen (binnen- en buitendienst) op basis van een afzonderlijke DVO uitbesteed aan de AVRI. De gemeenten Geldermalsen en Lingewaal hebben naast interne beleids capaciteit elk ook een eigen buitendienst. Overigens besteden beide gemeenten ook beheertaken uit aan “aannemers”.

De taken op het gebied van milieu zijn door alle drie de gemeenten ondergebracht bij de ODR. De gemeenten Geldermalsen en Neerijnen hebben daar ook de andere omgevingsvergunningstaken ondergebracht (Wabo-breed). De gemeente Lingewaal voert de Wabo-taken zelf uit.

Voor de bedrijfsvoeringstaken participeert de gemeente Geldermalsen voor de genoemde taakgebieden in de BWB, een zogenaamde Bedrijfsvoeringsregeling (“GR-light”). De gemeenten Neerijnen en Lingewaal voeren deze taken zelf uit.

3.2.3 Beoogd effect van het onderzoek

Een duidelijke uitspraak over welke taken het best kunnen worden uitgevoerd door de ODR, AVRI en BWB en de nieuwe gemeente West Betuwe.

De scenario-analyse dient inzicht te geven in de financiële, juridische en organisatorische gevolgen voor de gemeente West Betuwe en de betreffende Verbonden Partij alsmede in het beantwoorden van de vraag wat de bijdrage van de scenario's is aan de ambities "dichtbij en op maat", "de verbinding tussen gemeente en samenleving" en "de principes van hostmanship".

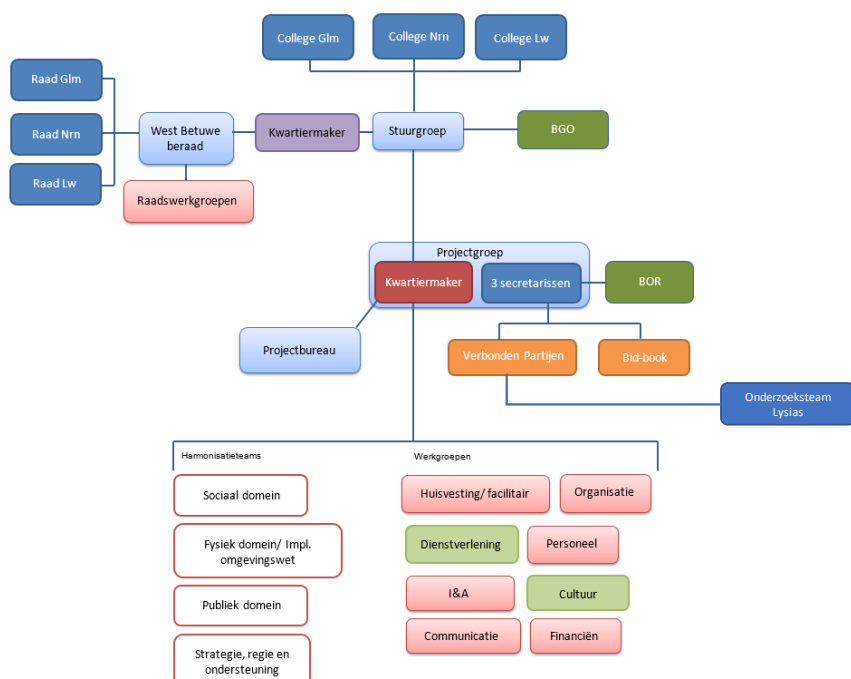
Bij de uitvoering van de scenario-analyse wordt op het niveau van de medewerkers inzichtelijk gemaakt hoe de scenario's scoren op de elementen kwaliteit, kwantiteit, kwetsbaarheid en kansen (de vier K's).

Het onderzoek dient uiterlijk eind april 2018 te leiden tot definitieve besluitvorming.

3.3 Uitvoering van het onderzoek

3.3.1 Projectorganisatie

De uitvoering van het onderzoek wordt begeleid door de werkgroep Verbonden Partijen. De voorzitter van de werkgroep is de ambtelijk opdrachtgever. De stuurgroep West Betuwe is formeel opdrachtgever. Vanuit de stuurgroep is een bestuurlijke trekker benoemd. Het concept-rapport zal gepresenteerd worden aan de stuurgroep West Betuwe. De maximale doorlooptijd van het onderzoek is twee maanden.



3.3.2 Aanpak van het onderzoek

1. Voorbereidingsfase

Gezamenlijke kick-off

Tijdens de kick-off met de werkgroep Verbonden Partijen zijn definitieve afspraken gemaakt over het eindresultaat (en het gewenste detailniveau van de rapportage), de onderlinge rolverdeling en de concrete planning. We maakten een overzicht van benodigde informatie en maakten afspraken over hoe deze informatie samengebracht

gaat worden. Tevens stelden we vast wie we kunnen benaderen als gesprekspartners namens de huidige gemeenten, de GR-en en de overige stakeholders. Tijdens de kick-off bespraken we een concept van de ontwerp- en de wegingscriteria. De werkgroep stelde de criteria voorlopig vast (als werkdocument).

Deskresearch en eerste gesprekken

Met een systematische documentanalyse verdiepten we – direct in drie sporen – de landelijke kaders rond de betreffende taakvelden (van de betreffende GR-en). Daarnaast analyseerden we de regelingen, de eventuele aanvullende verordeningen, afspraken met de belastingdienst en afspraken tussen deelnemers. Tevens verwerkten we beleidsplannen/jaarplannen, begroting en jaarrekening en indien beschikbaar (tussentijdse) evaluaties.

Verfijning wegingskader

Op basis van de resultaten uit de voorgaande stap maakten we een compacte en parallel geschakelde tussenstap; daarin verfijnden we het wegingskader. Het concept-wegingskader bespraken we vervolgens met de vertegenwoordigers van de huidige gemeenten (ambtelijke contactpersonen voor de verbonden partijen, leden van de stuurgroep en inhoudelijke portefeuillehouders). Op basis van die gesprekken verfijnden we het wegingskader. Vervolgens bespraken we het wegingskader met de werkgroep VP en de stuurgroep.

2. Uitvoeringsfase

Met behulp van de ontwerp- en wegingscriteria maakten we, in drie parallele trajecten, de scenario's concreet op de uiteindelijk geselecteerde aspecten. We werkten de scenario's zo uit, dat zo goed mogelijk recht wordt gedaan aan de ontwerpcriteria uit het herindelingsadvies.

In een tweede gespreksronde spraken we met de verschillende groepen medewerkers. Zowel van de huidige drie gemeenten, als van de AVRI, ODR en BWB. Hier verzamelden wij de laatste informatie en toetsten onze voorlopige bevindingen.

Het resultaat van deze fase is een beschrijving van de negen (tien) scenario's. Deze beschrijving van de scenario's is teruggelgd en besproken met de werkgroep.

3. Rapportagefase

In de laatste fase maakten we de duiding en weging van de scenario's. We werkten voor- en nadelen uit.

Wij ronden onze werkzaamheden af met een rapportage. De Stuurgroep stelde de resultaten vast.

3.4 Onze reflectie op het onderzoeksproces

We hebben tijdens de uitvoering van de vele (groeps-)gesprekken gemerkt dat dikwijls onze gesprekspartners duidelijke opvattingen hadden over de gewenste oplossingsrichting. De Indiase fabel van 'de olifant' is van toepassing. Vanuit betrokkenheid, eigen vertrekpunt en eigen belangen van de verschillende gesprekspartners, zijn wij een aantal keren aangelopen tegen stevige 'overtuigingen' bij betrokkenen. Wij hebben als onafhankelijke buitenstaander ons uiteraard nieuwsgierig maar ook toetsend opgesteld in de verschillende gesprekken. Het is immers onze opdracht om te objectiveren. Het 'weerwerk' dat wij hebben geboden in de gesprekken werd niet altijd op waarde geschat door (een aantal van) onze gesprekspartners.



Wij begrijpen en respecteren de gevoelens en meningen rond de verschillende scenario's, maar hebben ons laten leiden door de feiten. Wat u hier dan ook aantreft is een onderzoeksverslag waarin wij op basis van het feitenmateriaal een analyse hebben gemaakt van de scenario's met behulp van de wegingscriteria.

4 Herindeling West Betuwe

In dit hoofdstuk gaan we in op de herindeling en de visie op West Betuwe. De gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal vormen per 1-1-2019 de nieuwe gemeente West Betuwe.

4.1 Ambities

De nieuwe gemeente gaat voor:

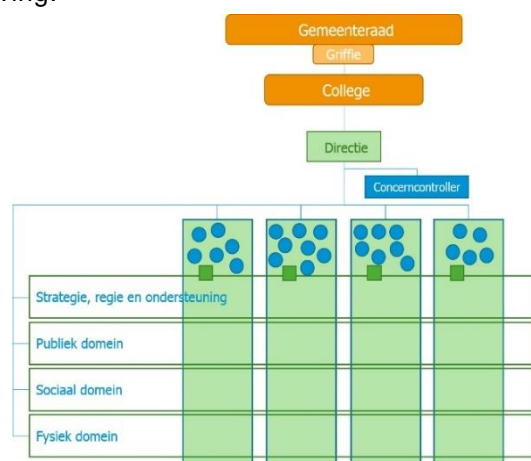
- 1 Samen met de samenleving;
- 2 Dienstverlening dichtbij en op maat;
 - 2.1 Inwoners, ondernemers en organisaties voorop;
 - 2.2 Op maat;
 - 2.3 Betrouwbaar;
 - 2.4 Samen;
 - 2.5 Duidelijk;
- 3 Energieneutraal in 2030;
- 4 Een aantrekkelijk vestigingsbeleid voor bedrijven.

In juni 2017 is het herindelingsadvies vastgesteld. De provincie Gelderland heeft dit met een positief advies verstuurd naar het Ministerie van BZK. Inmiddels ligt er een positief advies van de Raad van State op het wetsontwerp en is het wachten op de behandeling in de Tweede Kamer (gepland op 18-4-2018). In het herindelingsadvies is ingegaan op het onderwerp Verbonden Partijen (paragraaf 5.5). De uitgangspunten voor het zelf doen, samendoen of door anderen laten doen van taken zijn in het herindelingsadvies opgenomen.

4.2 De logica achter de organisatie

Belangrijke uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie zijn:

- 1 Het gemeentebestuur: betrokken en dichtbij;
- 2 De gemeente: in directe verbinding met de samenleving.
- 3 De organisatie:
 - 3.1 Werkt kerngericht en klantgericht;
 - 3.2 Heeft een herkenbaar aanspreekpunt voor de externe klant (inwoner, ondernemer, maatschappelijke organisatie) en de interne klant (bestuur);
 - 3.3 Werkt vraag- en oplossingsgericht binnen wettelijke en beleidskaders;
 - 3.4 Geeft talentvolle mensen (zelf)sturing op output/coaching en geeft minder directe aansturing;
 - 3.5 Heeft een collectief functionerend management (MT).
- 4 De organisatie bestaat uit vier domeinen:
 - 4.1 Strategie, regie en ondersteuning;
 - 4.2 Sociaal domein;
 - 4.3 Fysiek domein;
 - 4.4 Publiek domein.



4.3 Analyse ten aanzien van verbonden partijen

Het herindelingsadvies zegt hierover het volgende:

“In keuzes ten aanzien van ‘zelf doen, samendoen of laten doen’ in de uitvoering van gemeentelijke taken is een optimale bijdrage aan de verbinding van de gemeente met haar samenleving het uitgangspunt. Dat betekent dat de gemeente taken die de inwoner, ondernemer of (maatschappelijke) organisatie direct raken, in eigen organisatie organiseert of uitvoert. Het stelt de gemeente in staat om snel in te kunnen spelen op onverwachte situaties en naar eigen inzicht de beste benadering te hanteren. Het betekent ook dat de gemeente taken die niet direct de inwoner, ondernemer, (maatschappelijke) organisatie (of het bestuur) raken ook elders en in samenwerking met ketenpartners (indien tegen een goede kwaliteit en aanvaarbare kosten) kan uitvoeren of kan laten uitvoeren. De gemeente kan de zogenaamde back-officetaken zelf slim organiseren zonder dat inwoners daar iets van merken. Deze uitgangspunten hebben gevolgen voor de samenwerking van West Betuwe met verbonden partijen en andere partners en zorgt ervoor dat de gemeente zich opnieuw positioneert in de regio”.

Dit betekent in onze visie:

Taken gericht op:	Accenten in uitgangspunten	Vertrekpunt organiseren
Verbinding inwoner, ondernemer, maatschappelijke organisatie of bestuur	Snel inspelen op onverwachte situaties, eigen inzicht, beste benadering, nabij, op maat, hostmanship, betrouwbaar, samen, duidelijk	In eigen organisatie organiseren of in direct opdrachtgeverschap uitvoeren.
Backoffice	Kwaliteit, minder kwetsbaar, lage kosten, betrouwbaar, goed werkgeverschap (kansen voor medewerkers)	Geen vast vertrekpunt voor organiseren.

Hostmanship

Hostmanship is een belangrijk bestuurlijk thema voor de nieuwe gemeente West Betuwe. Het gaat om een aantal kernwoorden. Voor een deel ligt het eerste accent op houding en gedrag, maar voor een ander deel gaat het ook over de manier van organiseren. Wij zien de volgende opdeling van het begrip hostmanship:

Hoofdzakelijk houding en gedrag	Ook organisatie-implicaties
<ul style="list-style-type: none"> • Dienen • Betrokken zijn • Consideratie hebben • Plezier • Dialoog voeren • Trots 	<ul style="list-style-type: none"> • Het geheel zien • Verantwoordelijkheid (“kunnen”⁶) nemen • Kennis hebben (vakbekwaam, maar ook een lerende houding)

Hierbij neigen “het geheel zien” en “verantwoordelijkheid nemen” meer naar het organiseren van integraliteit en samenhang, terwijl “kennis hebben” neigt naar het organiseren van specialismen of gebiedskennis.

⁶ Toevoeging Lysias

Overwegingen voor samenwerking

In het herindelingsadvies wordt het aspect “zelf doen of samenwerken” benaderd vanuit het directe belang van de “eigen inwoner⁷” in zijn/haar rol als partner van de gemeente. De belangen van inwoner gaan echter verder. De inwoner is als afnemer afhankelijk van diensten vanuit samenwerking. De accenten zijn dan:

- 1 Kwaliteit/kosten;
- 2 Snelheid;
- 3 Transparantie;
- 4 Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid;
- 5 Hostmanship.

Daarnaast overstijgen de belangen van de inwoner de grenzen van de gemeente West Betuwe. Voor thema's als economie, gezondheidszorg, zorg, wonen gaat het veel meer om de regio dan om de gemeente; veel mensen werken buiten de woonplaats en kinderen gaan buiten de woonplaats naar de middelbare school etc. Voor een aantal van deze onderwerpen heeft de wetgever samenwerking (min of meer) verplicht gesteld. Te denken valt aan de veiligheidsregio, de GGD, de omgevingsdiensten (milieutaken). Gemeenten werken vrijwillig samen op het gebied van bijvoorbeeld economie.

Tenslotte is er nog een andere categorie van samenwerking die vooral gericht is op schaalgrootte. Veel gemeentelijke taken zijn complex en specialistisch geworden en vereisen grote investering in medewerkers (kennis en kunde), materiaal en materieel (machines die meer dan 8 uur per dag moeten draaien om rendabel te zijn). Deze investeringen zijn vaak voor individuele gemeenten niet (zinnig) op te brengen en gemeenten kiezen op grond daarvan voor samenwerking. Kortom samenwerking laat zich in onze visie als volgt categoriseren:

Samenwerken	Verplicht	Gezamenlijk inhoudelijke opgave/belang	Schaalgrootte en efficiency
--------------------	-----------	--	-----------------------------

Lessen over samenwerking

In de loop der tijd is voor gemeenten een breed pallet aan samenwerkingsverbanden ontstaan (verschillende onderwerpen, verschillende vormen en verschillende gebieden). In onze visie is samenwerking geen wondermiddel. Om bijvoorbeeld echt efficiënt te kunnen zijn, is uniformering/standaardisatie noodzakelijk. Bovendien leidt samenwerking niet tot “instant” kwaliteitsverbetering. Dat vereist opleiding & training, maar soms ook nieuwe instroom van medewerkers. Tenslotte starten samenwerkingsverbanden veelal met een “fantastische business case” op basis waarvan bezuinigingen worden ingeboekt. In onze visie is het (bijna) logische gevolg dat resultaten niet in overeenstemming zijn met de ambities:

- 1 Standaardisatie leidt tot vermindering van flexibiliteit en maatwerk;
- 2 De bezuinigingen worden in de eerste jaren niet of met veel moeite gehaald;
- 3 De kwaliteit blijft achter bij “wat er in de businesscase stond”;
- 4 De medewerkers hebben moeite om aan de eisen te voldoen;
- 5 Bestuurders en raadsleden ervaren onvoldoende eigenaarschap en hebben het idee dat ze onvoldoende sturing kunnen geven aan de dienstverlening en producten die worden geleverd door samenwerkingsverbanden;

⁷ En uiteraard bedrijven, maatschappelijke instellingen etc.

- 6 De bestuurlijke drukte neemt toe naarmate de resultaten in de praktijk tegenvallen.

De gemeente West Betuwe moet zich na herindelingsdatum (opnieuw) positioneren in de regio (herindelingsadvies). De partners in alle verbonden partijen zijn grotendeels hetzelfde. Dit betekent naar onze mening dat de positionering die de gemeente West Betuwe op één thema/onderwerp kiest ook van invloed is op de samenwerking op andere thema's.

5 Het landelijk beeld

In Nederland zijn op dit moment 49 gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners⁸. Hiervan hebben 17 gemeenten een inwoneraantal dat tussen de 50.000 en 60.0000 ligt.⁹ We brengen in deze paragraaf in beeld welke keuzes gemeenten met een vergelijkbare omvang als West Betuwe (ca. 50.000) hebben gemaakt tussen 'zelf doen' en 'laten doen'. We kijken achtereenvolgens naar de taakvelden IBOR-taken, VTH-bouwtaken en bedrijfsvoeringstaken Financiën, IM/ICT en P&O.

5.1 IBOR-taken

We hebben enkele voorbeelden van samenwerkingsverbanden die naast afvaltaken ook taken met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte uitvoeren voor gemeenten. Zo voert de overheids-nv Cyclus op basis van DVO's een flink pakket IBOR-taken¹⁰ uit voor Gouda en acht andere gemeenten in de regio's Midden-Holland en Rijnstreek. GR Cure is een voorbeeld waarbij beide taken op een meer bescheiden schaal worden gecombineerd. Cure is kort geleden begonnen met 'aan afval gerelateerd beheer van openbare ruimte' voor de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard¹¹. Echter over het geheel genomen is de taakverbreding naar IBOR relatief zeldzaam.

Er zijn ons geen voorbeelden bekend van gemeenten met 50.000+ inwoners die binnendienst taken hebben uitbesteed. Met betrekking tot de buitendienst taken zitten de verschillen tussen gemeenten vooral in de mix tussen 'zelf doen' en 'laten doen'. Ongeacht de schaalgrootte worden door iedere gemeente bepaalde taken uitbesteed aan derden (aannemer en/of samenwerkingsverband). De nadruk ligt hierbij vaak vooral op "het bulkwerk", maar er bestaan grote verschillen in de keuzes van gemeenten over de omvang en het takenpakket 'uitbesteed werk'.

5.2 VTH-bouwtaken

Er zijn in Nederland 29 Omgevingsdiensten (OD'en) waarvan zes zich Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) noemen. Sinds 1 januari 2015 moeten alle gemeenten en OD'en aan de kwaliteitscriteria 2.1 voldoen. De kwaliteitscriteria zijn wettelijk verankerd in de VTH-wet en gelden ook voor de bouwtaken. Met name als gevolg van het 'kritieke massa criterium' -dat stelt dat op ieder van de zeven betreffende expertisegebieden minimaal twee medewerkers vereist zijn die twee derde van hun jaarlijkse werktijd op dit expertisegebied werkzaam zijn- wordt het naar verwachting steeds lastiger voor gemeenten om de bouwtaken volledig zelfstandig te blijven uitvoeren.¹² De kengetallen uit de benchmark Wabo laten zien dat maximaal 10% van de gemeenten in Nederland -op grond van hun huidige medewerkersbestand- aan de

⁸ Volgens gegevens van CBS Statline

⁹ Het gaat om de volgende gemeenten: Barneveld, De Fryske Marren, Den Helder, Doetinchem, Gooise Meren, Heerenveen, Heerhugowaard, Hoogeveen, Kampen, Krimpenerwaard, Oosterhout, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Roermond, Smallingerland, Terneuzen en Woerden.

¹⁰ Categorieën: wegen en verkeer, groen en sport, rioleringen, water en overig. Netto omzet 2016 IBOR was €10.360.000.

¹¹ Ontwerpbegroting 2018 gemeenschappelijke regeling CURE

¹² Seinstra Van de Laar, Bouwtaken; zelf doen, samendoen of door de RUD laten doen?

gestelde criteria voldoet¹³. Voor de overige 90% geldt dat zij een of meerdere bouwtaken moeten onderbrengen bij de OD of samen met omringende gemeenten organiseren.

Er bestaan grote verschillen in het takenpakket van de verschillende OD'en. Alle diensten voeren de wettelijk verplichte milieutaken uit vaak aangevuld met overige milieutaken. Grofweg de helft voert aanvullend ook bouwtaken uit voor (een deel van) de deelnemende gemeenten. De meeste OD'en voeren de bouwtaken voor een beperkt aantal gemeenten uit en slechts drie diensten, waaronder de ODR, doen dit voor het merendeel van de gemeenten¹⁴.

In totaal hebben 59 gemeenten (ca. 15%) een WABO-breed takenpakket overgedragen. Naast grote steden (als Amsterdam, Arnhem, Dordrecht en Nijmegen) gaat het om een beperkt aantal middelgrote gemeenten en bestaat het restant vooral uit kleine gemeenten¹⁵. Uit een steekproef onder de 17 gemeenten vergelijkbaar met West Betuwe komt een wisselend beeld naar voren in de keuze tussen 'zelf doen' en 'laten doen'. Over het algemeen lijkt dit vooral het resultaat van het proces dat op regionaal niveau heeft plaats gevonden.

De nieuwe omgevingswet en de privatisering bouwtoezicht komen er aan. De effecten daarvan zijn nog niet scherp (zie voorwoord) laat staan dat duidelijk is hoe daarop het best kan worden gereageerd.

5.3 Bedrijfsvoeringstaken

De bedrijfsvoeringsorganisatie is bestemd voor zogenaamde PIOFACH-taken. Net als de BWB zijn recentelijk veel samenwerkingsverbanden op een of meerdere bedrijfsvoeringstaken van start gegaan. Dit past in de gemeentelijke zoektocht naar meer bestuurskracht en efficiency zonder het verlies van bestuurlijke autonomie. De bedrijfsvoeringsregeling (Wgr) uit 2014 voorziet in deze behoefte door een lichter besturingsmodel mogelijk te maken voor politiek-bestuurlijk minder zware onderwerpen. Mede als gevolg van deze ontwikkeling is het aantal samenwerkende gemeenten (inclusief ambtelijk en bestuurlijke fusie) op het thema bedrijfsvoering gestegen van 81% in 2012 naar 87,5% in 2016.

In 2016 waren er 71 samenwerkingsverbanden op bedrijfsvoering op basis van een GR of in de vorm van een SSC. Hiervan ging het in 20 gevallen om samenwerking op de 'volledige bedrijfsvoering' en in de overige 51 gevallen om een samenwerking op een of meerder onderdelen. Gemeenten werken het meest samen op de taakvelden ICT en belasting. Omvang van de gemeente heeft invloed op de keuze tussen 'zelf doen' en 'laten doen' op bedrijfsvoeringstaken, maar de verschillen tussen kleine en grote gemeenten zijn klein¹⁶.

¹³ De benchmark Wabo is een product van Wabo Management Services B.V

¹⁴ Onderzoek Arena Consulting: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/deel-1-de-omgevingswet-en-het-huidige-takenpakket-van-omgevingsdiensten>

¹⁵ Cijfers uit onderzoek Arena Consulting

¹⁶ Trendrapport gemeentelijke samenwerkingen, Lysias,2016.

ICT

Vaak wordt een inwoneraantal van 120.000 aangehouden als de geschikte omvang voor een samenwerking op het taakveld ICT. Dit is echter in belangrijke mate afhankelijk van het type samenwerkingsverband. Om de geschikte schaalgrootte te bepalen van een ICT-samenwerking spelen de volgende overwegingen een rol:

- Als de samenwerking zich vooral richt op de (server) infrastructuur dan is dit uitermate geschikt voor een groot aantal deelnemers aangezien het hierbij gaat om langlopende investeringen. Voorbeelden hiervan zijn SSC De Kempen, ISZF en Equalit.
- Als de samenwerking zich richt op meerdere bedrijfsvoeringstaken waarvoor de harmonisatie van werkprocessen nodig is, dan is het managen van de spanning tussen standaardisatie en maatwerk meer complex en daarmee ook het realiseren van eventuele kostenvoordelen. Naast de BWB, zijn voorbeelden hiervan Servicepunt 71, Enschede-Losser en Servicepunt Drechtsteden¹⁷.

Financiën en P&O

Deze bedrijfsvoeringstaken worden bij gemeenten van ca. 50.000 inwoners doorgaans binnen de eigen organisatie georganiseerd en in tegenstelling tot IM/ICT zelden als afzonderlijke taak ondergebracht bij een GR of SSC. Wel zien we dat Financiën en P&O bij een samenwerking op de volledige bedrijfsvoering regelmatig 'meegaan' als onderdeel van een breed takenpakket.

¹⁷ Handreiking VNG 'Sturen op ICT-samenwerking', p.13.

6 Toelichting analysekader

De uitgewerkte scenario's worden gewogen op basis van een analysekader. Dat analysekader is besproken met de werkgroep en de stuurgroep waarna we de input uit beide gesprekken hebben verwerkt. Het kader is gebaseerd op basis van de belangrijkste uitgangspunten die horen bij de nieuwe gemeente West Betuwe. Het doel van het wegingskader is om tot een evenwichtige en brede weging van de scenario's te komen, zonder te veel op één aspect te focussen. Het kader ziet er als volgt uit en heeft de volgende vijf gelijkwaardige hoofdwegingsfactoren:



De kern van het analysekader wordt gevormd door de begrippen 'Dienstverlening, hostmanship, dichtbij en op maat en samen met de samenleving.' Wij hanteren deze hoofdwegingsfactoren als gelijkwaardig. De gemeente West Betuwe kan hierin accenten leggen. Hieronder is kort de beschrijving van de verschillende wegingscriteria weergegeven, inclusief de sub-criteria die wij zullen toepassen.

Dienstverlening samen met de samenleving

In het herindelingsadvies positioneert de gemeente zich primair als partner van inwoners: 'de samenleving staat voorop'. Onderdelen daarvan zijn inwonerparticipatie, benutten van zelf-organiserend vermogen, samenspraak tussen samenleving en duidelijke herkenbaarheid voor inwoners, bijvoorbeeld door eenduidigheid in contactpersonen. Centraal daarin staat het thema 'hostmanship'. Zoals in paragraaf 4.3 uitgewerkt betekent dit dat gemeente proactief en persoonlijk contact heeft met inwoners – naast digitale dienstverlening. Medewerkers zijn daartoe geëquipeerd, inwoners kunnen rekenen op kwalitatief hoogwaardige dienstverlening (beargu-

menteerd en deskundig). Om dit thema goed te ontleden stellen wij de volgende sub-criteria vast:

- Hostmanship;
- Prijs/kwaliteit;
- Nabijheid;
- Integraliteit en een aanspreekpunt;
- Transparantie;
- Snelheid;
- Rechtszekerheid.

Bestuurlijke sturing

De positionering moet in ieder geval zo worden gekozen dat het bestuurlijk opdrachtgeverschap en het bestuurlijk "eigenaarschap" adequaat kunnen worden ingevuld. Er dient sprake te zijn van duidelijkheid en helderheid, binnen de GR en binnen de gemeente. Alleen op die manier wordt bureaucratie vermeden.

Met name als er sprake is van uithuisplaatsing van taken, zal de nieuwe gemeente in staat moeten zijn tot goed opdrachtgeverschap. Voor het opstellen van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) dient kennis over de inhoud en werkwijze geborgd te zijn. Tenslotte is de flexibiliteit van belang voor bestuurlijk maatwerk. In hoeverre is er binnen de bandbreedte van de organisatie mogelijkheid om te anticiperen op deze vragen en/of om deze behoeftes adequaat te kunnen invullen. Daarom is het criterium opgedeeld in de volgende sub-criteria:

- Eigenaarsrol;
- Rol afnemer/opdrachtgever;
- Maatwerk op basis van bestuurlijke keuzes.

Financiën

Structureel zal de omvang van de organisatie goed afgestemd moeten blijven op de efficiency-eisen van de taken. De overhead zal beheersbaar en compact moeten kunnen worden georganiseerd. Ook de incidentele/frictiekosten van een verandering van positionering moeten beperkt blijven. De volgende wegingscriteria zijn daarbij bepalend:

- Structurele kosten;
- Incidentele kosten.

Organisatiekracht

De positionering moet de komende jaren houdbaar zijn en dat betekent dat veranderingen in de context goed moeten kunnen worden opgevangen. Bovendien, zal een organisatie voldoende body moeten hebben om inhoudelijke en vakmatige expertise te borgen, om innovatief te kunnen zijn en tenslotte om goed te kunnen voldoen aan opgaven. Tenslotte dient het organisatieonderdeel een aantrekkelijk werkgever te zijn en in staat om de juiste medewerkers te houden en te werven. Daarom zijn de volgende criteria vastgesteld onder de weging organisatiekracht:

- Sturing ambtelijk management;
- Mate van specialisatie;
- Kwetsbaarheid van functies;
- Aantrekkelijkheid werkgever;
- Flexibiliteit en toekomstbestendig.

Regionale positie

In het herindelingsadvies is naast de zelfstandige positie van de nieuwe gemeente ook de positie van de nieuwe gemeente in de regio geanalyseerd. Daarbij is een aantal centrale uitgangspunten vastgesteld, namelijk 'evenwichtige regionale verhoudingen' en 'het toekomstperspectief van omliggende gemeenten moet niet nadelig beïnvloed worden'. Het wenkend perspectief van de regio is een speelveld van krachtige bestuurlijke partners rondom West Betuwe, zonder een duidelijke centrumgemeente. Daarmee is de intentie om samenwerking in de regio Rivierenland te verstevigen, waardoor de regio in zijn geheel in kracht toeneemt. Bestuurlijke gesprekken in de regio over de herindeling naar West Betuwe zijn in goede harmonie verlopen en daar is draagvlak voor de nieuwe gemeente geconstateerd. Op basis van deze positionering hanteren wij de volgende drie sub-criteria:

- Congruentie;
- Impact op regionale dienstverlening;
- Interbestuurlijke verhoudingen en complexiteit.

7 Aandachtspunten scenariovorming

7.1 Het speelveld

In de onderzoeksopdracht gaf de stuurgroep ons de volgende scenario's mee.

			
1 West Betuwe	Beleid en uitvoering bij West Betuwe	VTH-Bouwtaken bij West Betuwe	Financiën, P&O en IM/ICT bij West Betuwe
2 Verbonden partij	Beleid en uitvoering bij AVRI	VTH-Bouwtaken bij de ODR	Financiën, P&O en IM/ICT bij BWB
3 Mix	Beleid bij West Betuwe, uitvoering Neerijnen ¹⁸ bij AVRI	Regie en intake vergunningverlening bouwtaken bij West Betuwe en de "rest" bij ODR	Strategie/regie ten aanzien van financiën, P&O en IM/ICT bij West Betuwe, overig bij BWB

Deze scenario's bevatten een aanduiding van de takenpakketten en de (juridisch gedefinieerde) organisatie waar deze pakketten uitgevoerd worden.

In de komende hoofdstukken werken we de scenario's op een aantal bepalende onderdelen verder uit. Indien het scenario is dat een taak of takenpakket volledig bij de gemeente wordt ondergebracht zijn er uiteraard nog verschillende uitwerkingsvragen aan de orde, maar die zijn in het kader van de weging van de scenario's minder van belang en kunnen door de gemeente West Betuwe zelf worden uitgewerkt.

Per scenario werken we keuzemogelijkheden uit en voegen toe wat mogelijk bij het betreffende takenpakket van belang is. Indien wordt gekozen voor een scenario waarin veranderingen ontstaan in de organisatie/formatie van een verbonden partij zal overleg met -en in sommige gevallen een adviesaanvraag aan- de betreffende ondernemingsraad noodzakelijk zijn.

7.2 Extra dimensie

De scenario's in onze opdracht missen een dimensie, namelijk tijd. De timing of fasering van de implementatie is niet nader aangegeven. Alle activiteiten en keuzes zijn gefocust op 1-1-2019 (het grote kantelmoment). Hoewel deze dimensie van groter belang is voor de verbonden partij dan voor de gemeente, is timing wel van belang in het geval de keuze valt op verderstreckende scenario's.

¹⁸ In de opdrachtformulering werd uitgegaan van "alle beleid naar West Betuwe" en "alle uitvoering naar de AVRI". Deze interpretatie van dit scenario is weinig realistisch en is weinig onderscheidend ten opzichte van de scenario's 1 en 2

7.3 Aanbesteden

Bij het waarderen van de scenario's spelen de aanbestedingsregels (aanbestedingswet 2012) een belangrijke rol. Het is namelijk slechts onder strikte condities mogelijk om zonder aanbesteding werk te gunnen aan een andere rechtspersoon. Hieronder zijn enkele passages over aanbestedingsregels van de website www.pianoo.nl opgenomen.

Indien u een opdracht (quasi-) inbesteedt is de Aanbestedingswet 2012 niet van toepassing. Van *zuiver inbesteden* is sprake indien u een opdracht verstrekt aan een afdeling van uw eigen organisatie of aan een afdeling buiten uw organisatie die onderdeel uitmaakt van dezelfde rechtspersoon.

Van quasi-inbesteden is sprake bij een opdracht aan een rechtspersoon (hierna; derde) én aan een aantal aanvullende voorwaarden wordt voldaan, namelijk indien:

- 1 u toezicht kan uitoefenen op de derde als op uw eigen dienst;
- 2 de derde meer dan 80% van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van u;
- 3 er geen directe participatie van privékapitaal is in de gecontroleerde derde.

Er is sprake van 'toezicht zoals op zijn eigen dienst' indien u als aanbestedende dienst (eventueel gezamenlijk met andere aanbestedende diensten), doorslaggevende invloed heeft op de strategische beslissingen (vaststellen van het jaarwerkplan, benoeming bestuur enzovoort) en overige belangrijke beslissingen van de derde. Er moet sprake zijn van zowel formele als feitelijke zeggenschap.

Aanbestedende diensten kunnen ook besluiten om samen een privaot- of publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten of een bestaande privaot- of publiekrechtelijke rechtspersoon te benutten, die voor hen bepaalde taken in de vorm van verleende opdrachten uitvoert. Ook hierop is de Aanbestedingswet 2012 niet van toepassing. Er zijn hieraan strikte voorwaarden verbonden:

- 1 de aanbestedende dienst oefent samen met andere aanbestedende diensten op die rechtspersoon toezicht uit zoals op hun eigen diensten. Het is daarbij niet relevant dat het toezicht door de aanbestedende diensten op alle punten hetzelfde is. Bepalend is dat het toezicht op de gecontroleerde rechtspersoon daadwerkelijk effectief dient te zijn en;
- 2 meer dan 80% van de activiteiten van de gecontroleerde rechtspersoon dient de uitvoering te betreffen van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende diensten. Die taken kunnen de gecontroleerde rechtspersoon ook zijn toegewezen door andere rechtspersonen die door diezelfde aanbestedende diensten worden gecontroleerd en;
- 3 er mag geen sprake zijn van de directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon.

Er gelden nog enkele nadere voorwaarden aan het criterium 'gezamenlijk toezicht uitoefenen als op eigen diensten'. Aanbestedende diensten worden geacht op een rechtspersoon gezamenlijk toezicht uit te oefenen indien de besluitvormingsorganen van de gecontroleerde rechtspersoon zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende aanbestedende diensten, waarbij individuele vertegenwoordigers verscheidene of alle deelnemende aanbestedende diensten kunnen vertegenwoordigen. Tevens is bepaald dat de controlerende aanbestedende diensten in staat moeten zijn gezamenlijk een beslissende invloed uit te oefenen op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de gecontroleerde

rechtspersoon. Ook wordt bepaald dat de gecontroleerde rechtspersoon geen belangen mag nastreven die in strijd zijn met de belangen van de controlerende aanbestedende diensten.

Zoals alle uitzonderingen op het Europese aanbestedingsregime, moet de bovengenoemde uitzonderingen van (quasi-)inbesteding beperkt worden uitgelegd. De uitzonderingen doen namelijk afbreuk aan het doel van de Europese aanbestedingsregels, te weten openstelling van de markt voor overheidsopdrachten voor (grensoverschrijdende) concurrentie en het bevorderen van de mededinging op deze markt.

De ODR voert werkzaamheden uit die voor het grootste deel niet onder de aanbestedingsregels vallen. Tevens voldoet West Betuwe in alle scenario's rond de VTH-bouwtaken aan de hierboven geformuleerde aanbestedingsregels. Voor de werkzaamheden van AVRI en BWB is de vraag of aanbesteden noodzakelijk is, wel relevant. Helaas is daarover naar de huidige stand van wet- en regelgeving en jurisprudentie geen definitief uitsluitsel te geven. Zeker niet nu in het aanbestedingsrecht het uitgangspunt geldt dat uitzonderingen op een aanbestedingsplicht terughoudend moeten worden toegepast. In de analyse per taakveld komen we hier op terug.

7.4 Juridisch¹⁹

Belangrijke vraag is of het “zomaar” mogelijk is uit een gemeenschappelijke regeling te treden of dat in zo'n geval de artikelen over uittreden in de gemeenschappelijke regeling van toepassing zijn. Met name art 41 lid 4 wet Arhi²⁰ is relevant (zie separate bijlage). Dat stelt:

“De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in het derde lid treffen, voor zoveel nodig, binnen zes maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde gemeentelijke indeling voortvloeiende voorzieningen. Zij kunnen daarbij afwijken van de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers. De in de eerste volzin genoemde termijn kan door gedeputeerde staten van de betrokken provincie of, zo de regeling uitsluitend tussen burgemeesters is aangegaan, door de commissaris van de Koning in die provincie met ten hoogste zes maanden worden verlengd”.

Over dit specifieke onderwerp is extern juridisch advies ingewonnen bij Proof-advies. Hieronder volgen de belangrijkste aandachtspunten van Proof-advies rond herindeling en gemeenschappelijke regelingen.

Een gemeentelijke herindeling kan gevolgen hebben voor gemeenschappelijke regelingen. Dit kan ertoe leiden dat de bij de gemeenschappelijke regeling betrokken gemeenten moeten gaan bekijken in hoeverre het wenselijk en noodzakelijk is dat een gemeenschappelijke regeling moet worden gewijzigd. Bijvoorbeeld door toe- of uittreding van gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als door de herindeling een gemeente ontstaat die veel groter is dan voorheen, waardoor de verhoudingen binnen de gemeenschappelijke regelingen ook veranderen zoals ook hiervoor is beschreven bij artikel 41, derde lid Wet. In dat geval zullen de betrokken gemeenten binnen zes maanden na de herindeling voorzieningen moeten treffen voor deze gemeenschappelijke regeling. Deze termijn kan voor ten hoogste zes maanden worden

¹⁹ Zie advies Proof (separate bijlage)

²⁰ Wet algemene regels herindeling

verlengd door gedeputeerde staten. Als de betreffende gemeenten er niet uit komen dan treffen gedeputeerde staten een voorziening. Bij het treffen van de hiervoor bedoelde voorzieningen kan worden afgeweken van de bepalingen van de geldende gemeenschappelijke regeling over wijziging, toe- en uittreding. Dit betekent echter niet dat dit een vrijbrief voor de deelnemers is om naar believen van de gemeenschappelijke regeling af te wijken. De Wet gemeenschappelijke regelingen blijft onverkort van kracht zodat voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling wordt teruggevallen op de hoofdregel zoals die in de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgenomen: wijziging en toe- en uittreding vindt alleen plaats bij unanimiteit. Alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling zullen dus met elkaar tot een goede oplossing moeten komen binnen de daarvoor gestelde termijn van zes maanden. Komen de gemeenten binnen deze termijn er met elkaar niet uit, dan kunnen gedeputeerde staten, als deze inschatten dat een verlenging van de termijn wel soelaas kan bieden, de termijn met hoogstens zes maanden verlengen. Als de betrokken gemeenten er zelf niet uit komen, dan kunnen gedeputeerde staten besluiten zelf de noodzakelijke voorzieningen te treffen onder door hen bepaalde voorwaarden.

Indien de gemeente *niet uit een gemeenschappelijke regeling treedt*, maar het takenpakket moet worden aangepast is de belangrijke vraag: “waar is het takenpakket in geregeld?”. Dat kan in de gemeenschappelijke regeling zelf zijn vastgelegd (dan is het een publiekrechtelijk vraagstuk), maar het kan ook in een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst zijn geregeld (tussen twee publiekrechtelijke rechtspersonen: de gemeente en de gemeenschappelijke regeling). In de gemeenschappelijke regeling zelf is vaak aangegeven hoe met wijzigingen van het takenpakket moet worden omgegaan. Voor de overeenkomsten die zijn gesloten tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling gelden de regels van het burgerlijk wetboek. De gemeente West Betuwe treedt in de rechten en plichten van de drie herindelende gemeenten en zal dus overeenkomsten gestand moeten doen of een nieuwe overeenkomst moeten aangaan.

Uit het juridische advies van Proof blijkt, dat de effecten van wet Ahri pas effectief zijn in de eerste zes maanden na de herindeling. Deze periode kan met 6 maanden worden verlengd door de Provincie.

In alle gevallen blijven redelijkheid en billijkheid van belang. En is het verstandig bij besluiten rekening te houden met de timing.

De keuzes die in het herindelingsadvies zijn gemaakt hebben geen status in de discussie met een gemeenschappelijke regeling (en de andere deelnemers aan die GR).

8 IBOR-taken

8.1 Inleiding

8.1.1 IBOR-Neerijnen/AVRI

De gemeente Neerijnen heeft eerder de binnen- en de buitendiensttaken IBOR op basis van een DVO uitbesteed aan de GR AVRI. Neerijnen bracht ongeveer 15 fte in en een pakket uitbesteed werk.

De IBOR-taken zijn geen onderdeel van het takenpakket zoals dat in de GR AVRI is vastgelegd. Naast Neerijnen nemen drie andere gemeenten IBOR-diensten af van de AVRI. De IBOR-activiteiten zijn bedrijfsmatig gescheiden van de afvalverwijderings-taken. De afspraken rond de IBOR-taken zijn vastgelegd in een raamovereenkomst met daaronder een DVO. Dit zijn overeenkomsten naar burgerlijk recht (art. 6:213 lid 1 BW). Dit is van belang omdat:

- De afvalverwijderingstaken gekoppeld zijn aan heffingen (belang kostendek-kendheid);
- Slechts vier van de tien deelnemers in de AVRI IBOR-taken afnemen.

In de huidige opzet van de GR AVRI zijn de kosten/opbrengsten van afvalverwij-deringstaken en IBOR-taken niet juridisch gescheiden (in afzonderlijke rechts-persoon).

8.1.2 IBOR-Geldermalsen en Lingewaal

Geldermalsen en Lingewaal hanteren een mix van eigen- en uitbesteed werk voor de IBOR-taken.

Binnen de eigen teams van Geldermalsen werken 4 medewerkers van Werkzaak. Daarnaast voert de AVRI met een team van ongeveer 10 medewerkers van Werkzaak een deel van het onderhoud van de kern Geldermalsen uit. In de gemeente Lingewaal werkt een medewerker van Avres mee in het allround team groenonderhoud. Daarnaast werken 4 tot 5 medewerkers van Avres aan het groenonderhoud in de kernen Vuren, Herwijnen en Asperen.

In de scenario's is *in totaal (inclusief binnendienstactiviteiten)* de volgende formatie betrokken:

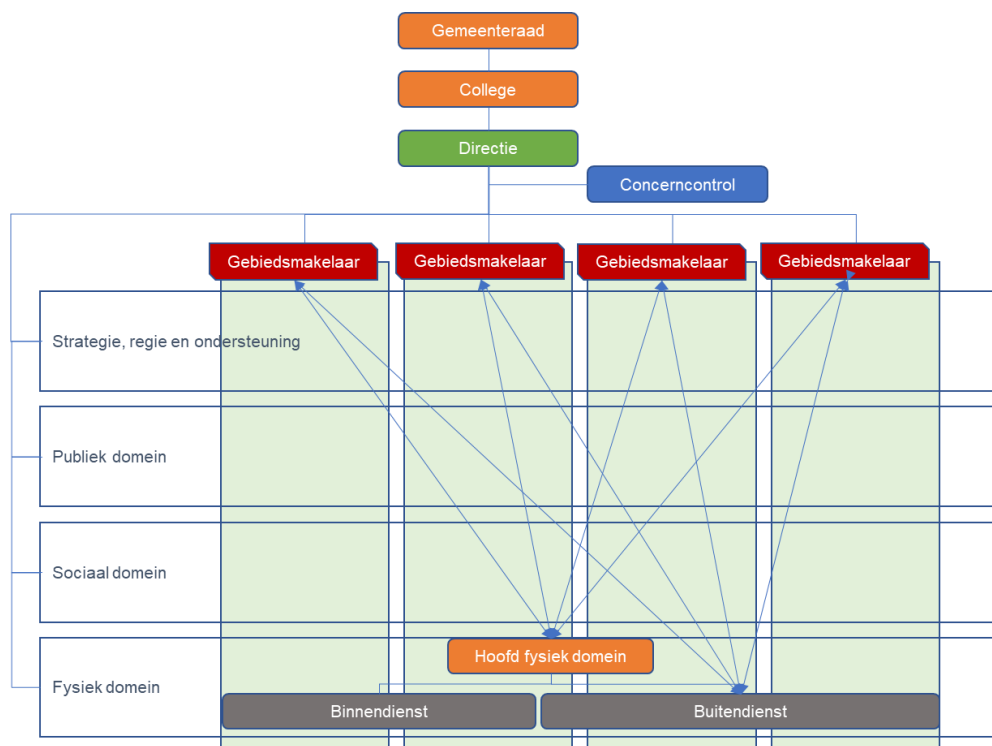
	Taken	Neerijnen (AVRI)		Geldermalsen		Lingewaal	
		fte	Euro (x1000)	fte	Euro (x1000)	fte	Euro (x1000)
1a	"Eigen" werkzaamheden (binnen)	8,8	933	22,5	1.643	5,7	415
1b	"Eigen" werkzaamheden (buiten incl. tractie en werf)	9,4		22,0	1.470	8,0	442
1c	Medewerkers Werkzaak of Avres (in gemeentelijke teams)	-	-	4,0	69	1,0	27
2	Uitbesteed werk aan AVRI/Werkzaak	-	-		150		92
3	Uitbesteed werk		2.262		5.800		2.222
4	Investeringen wegen, water riolering	1,0	3.788				
5	Greprojecten (incl. begeleiding)		150		1.750		103
6	Gebouwenbeheer	1,0	70	2,0	142	0,3	52
7	Overhead		422		3,6		240
	Totaal	20,2	7.625	54,1	11.024	15,0	3.861

8.1.3 Juridische kaders

De herindeling West Betuwe heeft geen effect voor de GR AVRI. De gemeente West Betuwe treedt conform de Arhi-regels automatisch in de rechten en plichten van de GR AVRI (Arhi art 44, lid 1) van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal. Dat laat onverlet dat de nieuwe gemeente West Betuwe theoretisch uit de GR AVRI kan treden (Arhi art. 44, lid 4) maar dat is in het kader van de IBOR-scenario's niet van belang. Indien de gemeente West Betuwe de IBOR-taken Neerijnen volledig of gedeeltelijk terughaaft naar de gemeente moeten de Raamovereenkomst en de DVO worden opgezegd (privaatrechtelijk). De gemeente Neerijnen heeft de DVO (tijdig) pro forma opgezegd met ingang van 1 januari 2019. Bij beëindiging van de overeenkomst zijn de artikelen 19 en 20 van de raamovereenkomst van toepassing (overname personeel en verrekening van directe en indirecte kosten voor de AVRI). Indien de gemeente West Betuwe alle IBOR-taken bij de GR AVRI wil onderbrengen zal een nieuwe raamovereenkomst moeten worden gesloten, waarbij ook de AVRI een eigen afweging zal maken.

8.2 Scenario 1: IBOR-taken bij West Betuwe

8.2.1 Samenvatting scenario 1



- 1 Redelijk eenzijdig realiseerbaar
- 2 Raamovereenkomst en DVO opgezegd per 1-1-'19
- 3 Overnemen taken en ca. 18 medewerkers²¹ binnen- en buitendienst AVRI door West Betuwe
- 4 Sturing conform herindelingsadvies

8.2.2 Juridisch

Dit scenario is redelijk eenduidig en vraagt weinig uitwerking. De gemeente West Betuwe kan dit scenario redelijk eenzijdig opleggen/realiseren. In dit scenario worden de IBOR-taken en formatie voor Neerijnen overgedragen aan West Betuwe. Dit scenario heeft geen betrekking op de keuze rond toezicht en handhaving parkeren, gebouwenbeheer en facilitaire zaken Geldermalsen (geldt ook voor scenario 2 en 3). Medewerkers die aantoonbaar werken voor Neerijnen (Raamovereenkomst en DVO) gaan in principe over naar de nieuwe gemeente West Betuwe. Alle directe en indirecte kosten van de opzegging compenseert de gemeente West Betuwe aan de AVRI. Te denken valt aan:

- Contracten, materieel, materiaal en systemen (eventueel over te nemen);
- Wegvallen van dekking voor overhead en huisvesting.

²¹ Inbreng bij de start was ca. 15 fte; nu ca. 18 fte werkzaam voor Neerijnen

Het bieden van compenserende werkzaamheden is een alternatief voor het overnemen van medewerkers en/of het betalen van kosten. Die oplossing moet dan wel passen bij de wensen en mogelijkheden van de gemeente en de AVRI.

8.2.3 Bestuurlijke sturing

De bestuurlijke sturing verloopt conform het herindelingsadvies.

8.2.4 Ambtelijke sturing en organisatie

Op basis van de logica van het herindelingsadvies vallen de IBOR-taken onder het fysieke domein. De gemeente -en dus ook de buitendienst- werkt zoveel mogelijk kerngericht. De medewerkers in de buitendienst hebben daarbij een belangrijke "frontoffice"-functie (*ogen en oren*). Ze werken daarbij mogelijk samen met o.a. de medewerkers uit het sociaal domein en de medewerkers op het thema "integrale veiligheid". De gemeente West Betuwe bestaat uit 26 kernen en een buitengebied. De vraag is hoe de ca. 40 fte van de buitendienst-medewerkers het best kunnen worden ingezet. Het is van belang dat zoveel mogelijk inwoners de uitvoering van de IBOR-taken ervaren als: "op maat", "nabij" en "op basis van hostmanship". Op zich kan dit langs twee lijnen worden gerealiseerd:

- *Teammedewerkers* zijn zichtbaar aanwezig en aanspreekbaar. In de logica moeten de medewerkers een takenpakket hebben dat bijdraagt aan aanwezigheid en aanspreekbaarheid. De "Werkgroep beheer openbare ruimte" heeft daar voorstellen voor gedaan.
- *Contactfunctionarissen* (voormannen/opzichters) zijn zichtbaar aanwezig en aanspreekbaar. In deze logica komt het aan op de aanwezigheid en aanspreekbaarheid van de contactfunctionarissen. De precieze taken van de teams zijn dan minder belangrijk.

Afhankelijk van de keuze voor aanspreekbare teams of voor aanspreekbare contactfunctionarissen worden de werkzaamheden met derden als AVRI en aannemers verdeeld. Het gaat daarbij met name om de vraag of het mogelijk en wenselijk is om de AVRI andere werkzaamheden uit te laten voeren ter compensatie van de taken die overgaan naar de nieuwe gemeente (en ter voorkoming van frictiekosten). De AVRI geeft overigens zelf aan vooral goed te zijn in kern- of wijkbeheer. Voor het echte "bulkwerk" geeft de AVRI aan, niet te kunnen concurreren met aannemers.

De "binnendienst-activiteiten IBOR-Neerijnen" worden in dit scenario integraal onderdeel van de "binnendienst-IBOR" zoals voorzien door de nieuwe gemeente West Betuwe. Het technisch beheer van de beheerplannen Neerijnen wordt door West Betuwe van de AVRI overgenomen en geharmoniseerd.

8.2.5 DVO

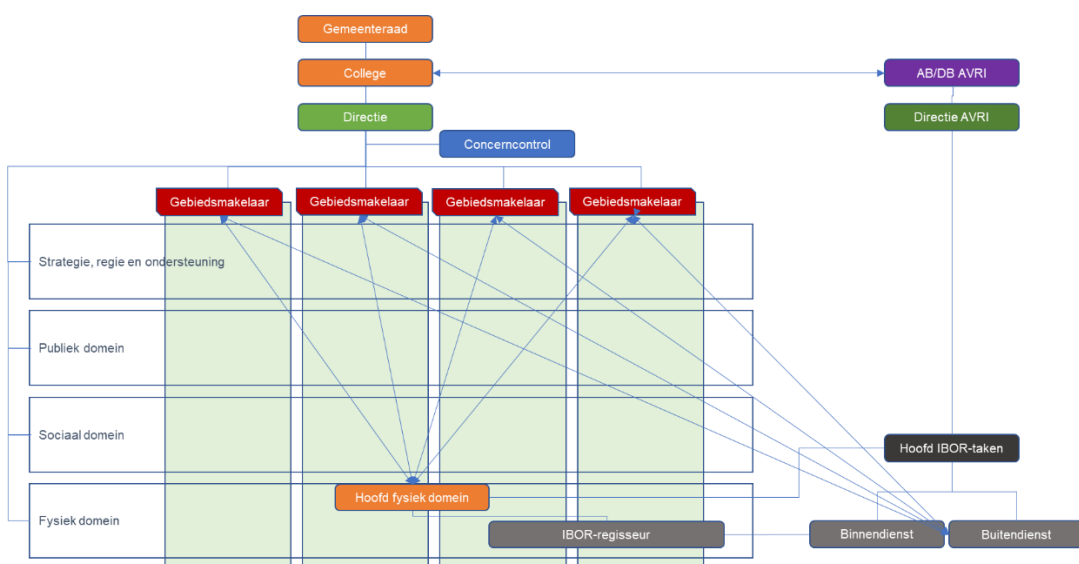
Op zich zijn DVO's in dit scenario niet aan de orde. Overigens is het wel zo dat ook binnen de gemeente structureel zal worden gewerkt op basis van beheerplannen en begrotingen. Uiteraard zal de afwikkeling van de oude DVO en de afrekening 2017/2018 nog enige tijd vergen.

8.2.6 Medewerkers

De betreffende medewerkers zijn nu in dienst bij de AVRI. De IBOR-werkzaamheden bij de AVRI stoppen in dit scenario en de gemeente Neerijnen (en dus de gemeente West Betuwe) heeft zich verplicht tot het overnemen van de betreffende medewerkers. Ongeveer 18 medewerkers zullen worden overgeplaatst (AVRI→West Betuwe). Het sociaal statuut Rivierenland 2015 is van toepassing op de medewerkers van AVRI. In principe geldt “mens volgt werk”. Voor de medewerkers van Werkzaak en Avres verandert er niets in dit scenario.

8.3 Scenario 2: Alle IBOR-taken bij de AVRI

8.3.1 Samenvatting scenario 2



- 1 Niet eenzijdig realiseerbaar
- 2 Overname alle binnen- en buitendienst activiteiten Geldermalsen en Lingewaal
- 3 AVRI voert het complete IBOR-pakket voor West Betuwe uit
- 4 IBOR-pakket groot binnen AVRI
- 5 Nieuw raamovereenkomst en DVO AVRI
- 6 AVRI neemt ca. 70 medewerkers over (binnen en buitendienst)

Dit is een scenario dat de gemeente West Betuwe niet eenzijdig kan realiseren. Hiervoor is namelijk de medewerking van de AVRI noodzakelijk. De AVRI moet bereid en in staat zijn alle binnen- en buitendiensttaken, medewerkers en materiaal/materieel over te nemen. Bovendien moet een nieuw contract tot stand komen tussen West Betuwe en de AVRI. Voor de uitwerking van dit scenario gaan we ervanuit dat de AVRI en de gemeente West Betuwe allebei bereid zijn deze variant uit te werken. Gezien de omvang van de IBOR-organisatie binnen AVRI is een “werktitel” die beter aansluit op de werkzaamheden een optie.

8.3.2 Juridisch

Indien alle IBOR-taken (binnen en buiten) van Geldermalsen en Lingewaal worden overgeheveld naar de AVRI, ontstaat een substantiële uitbreiding van de formatie en de omzet op de IBOR-taken bij de AVRI. Er komen ca. 70 fte extra bij de IBOR-organisatie van de AVRI (thans ca. 125 fte). Dit is een organisatie-uitbreiding van meer dan 50% waardoor IBOR-taken voor de AVRI corebusiness worden en de verantwoordelijkheid van het AVRI-bestuur (incl. risico's) toeneemt. De noodzaak om de IBOR-taken juridisch te ontkoppelen van de afvalverwijderingstaken neemt toe.

8.3.3 Bestuurlijke sturing

De gemeente West Betuwe is deelnemer/mede-eigenaar van de AVRI. Tevens is de gemeente West Betuwe afnemer van IBOR-taken. Dit scenario is zo ingericht dat de eigenaarsrol en afnemersrol bestuurlijk worden onderscheiden en zo mogelijk gescheiden. Op die manier kan de eigenaarsrol voor de meeste verbonden partijen worden geconcentreerd bij één portefeuillehouder. Ook ambtelijk kan deze eigenaarsrol centraal worden belegd bij "Strategie, regie en ondersteuning". De portefeuillehouder die de afnemersrol vervult zet vooral in op heldere contract-afspraken (DVO's) en de sturing van het dagelijks IBOR-werk. Een medewerker vanuit het Fysiek domein (IBOR-regisseur) ondersteunt de portefeuillehouder die de afnemersrol vervult.

8.3.4 Ambtelijke sturing en organisatie

In dit scenario moeten met name "*hostmanship, nabij, op maat en kerngericht*" aanvullend worden georganiseerd. Dit scenario gaat uit van het volgende. De gemeente West Betuwe gaat werken met gebiedsmakelaars (conform herindelingsadvies). De AVRI gaat in hoofdzaak werken met gebiedsteams (voor de contactrijke werkzaamheden). De gebiedsteams werken vervolgens langs twee lijnen. Ten eerste werken ze op basis van het beheerplan, zoals de gemeente West Betuwe en GR-IBOR die samen overeenkomen. Daarnaast is er ruimte in de DVO om in te spelen op onverwachte evenementen, calamiteiten, klachten etc. De gebiedsteams staan voor die zaken in contact met de gebiedsmakelaars. Daarnaast hebben de gebiedsteams en de gebiedsmakelaar regelmatig contact om zo goed mogelijk gebruik te maken van de *ogen en orenfunctie* van de gebiedsteams. Tenslotte zal de gemeente West Betuwe ook een IBOR-regisseur in dienst hebben om de afnemersrol (beheerplan en DVO) ambtelijk voor te bereiden en te monitoren. De gebiedsmakelaar en de IBOR-regisseur zorgen dat de medewerkers van de gebiedsteams de principes van *hostmanship* "omarmen" en realiseren. De AVRI neemt in dit scenario ook de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de (harmonisatie van de) beheerplannen.

RO heeft veel beleidsinput nodig van "Beleid Ruimtelijk Beheer". Daarnaast werkt RO ook samen met civiel bij de uitvoering van grote projecten. De IBOR-regisseur is verantwoordelijk voor deze coördinatie.

8.3.5 DVO

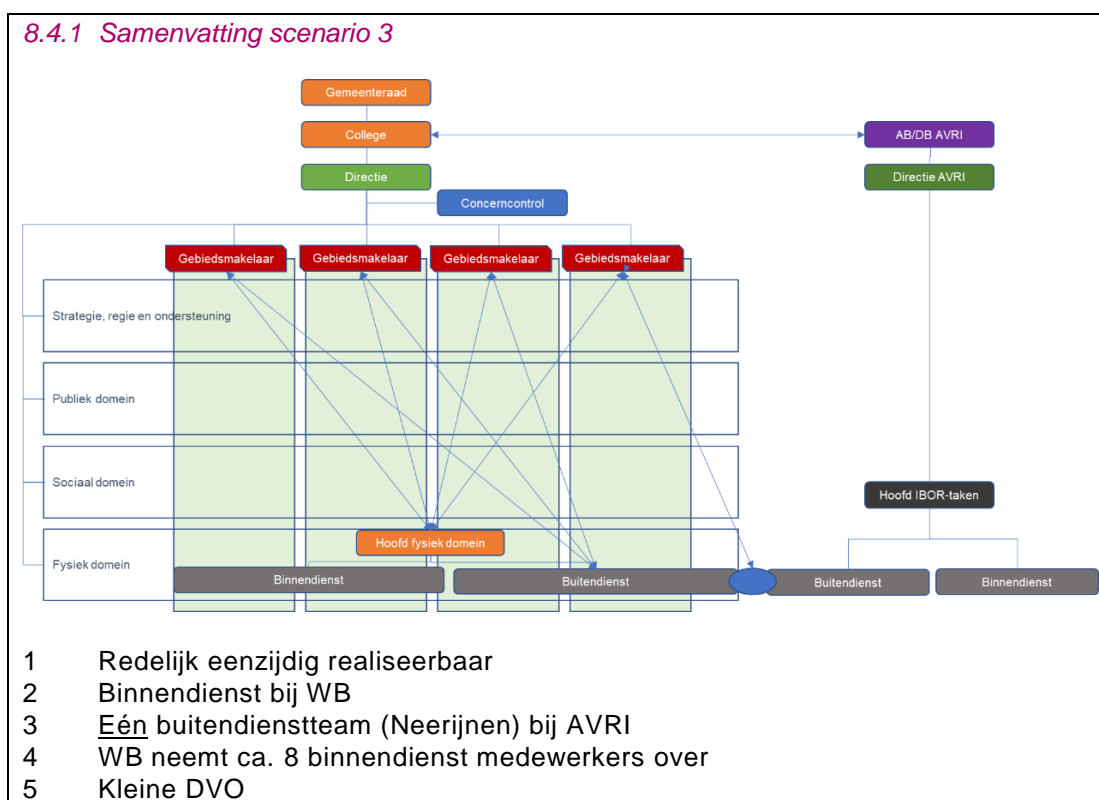
West Betuwe en de AVRI sluiten een raamovereenkomst en maken per periode een DVO op basis van de beheerplannen. De gemeente en de GR maken daarbij afspraken over de verrekeningssystematiek en de manier waarop met onverwachte situaties

wordt omgegaan. AVRI opereert risicodragend (risico-opslag en aanhouden reserves) of West Betuwe reserveert geld voor onvoorzien, maatwerk en bestuurlijke oplossingen.

8.3.6 Medewerkers

In dit scenario gaan ca. 70 medewerkers over van Geldermalsen en Lingewaal (IBOR binnen- en buitendienst) naar de AVRI. Het sociaal statuut van de gemeentelijke herindeling West Betuwe is van toepassing (het sociaal plan voorziet niet rechtstreeks in plaatsing buiten de organisatie; valt onder flankerend beleid). Ook hier geldt het principe “mens volgt werk” en de in het sociaal plan gegeven garanties.

8.4 Scenario 3: IBOR-beleid WB, -Uitvoering Neerijnen AVRI²²



De binnendienstactiviteiten voor Neerijnen gaan naar West Betuwe en de buitendienstactiviteiten voor Neerijnen blijven bij de AVRI.

Dit is een relatief klein scenario en kan redelijk eenzijdig door de gemeente West Betuwe worden besloten. Dit scenario biedt de mogelijkheid om de beheerplannen en het beleid binnen de gemeente West Betuwe te harmoniseren. Het buitendienstteam voor Neerijnen blijft in stand en werkt vergelijkbaar aan de andere teams. De

²² Het scenario waarin alle buitendienstactiviteiten bij de AVRI en alle binnendienstactiviteiten bij West Betuwe zijn ondergebracht, verenigt alle nadelen van de scenario's 1 en 2 en is dus buiten beschouwing gelaten (zie 8.4.7).

werkzaamheden volgen voor 80% uit de beheerplannen die door de gemeente West Betuwe worden beheerd. Incidentele werkzaamheden kunnen ook in opdracht van de binnendienst West Betuwe worden uitgevoerd. Het verschil met scenario 1 is beperkt.

8.4.2 Juridisch

Dit scenario is redelijk eenduidig en vraagt weinig uitwerking. In dit scenario worden de binnendienst-IBOR-taken en formatie voor Neerijnen overgedragen aan West Betuwe. De binnendienstmedewerkers die aantoonbaar werken voor Neerijnen (Raamovereenkomst en DVO) gaan over naar de nieuwe gemeente West Betuwe. Alle directe en indirecte kosten van de opzegging compenseert de gemeente West Betuwe aan de AVRI. Te denken valt aan:

- Beheerssystemen;
- Wegvallen van dekking voor overhead etc.

De buitendienstmedewerkers (aandeel Neerijnen) blijven in dienst van de AVRI.

8.4.3 Bestuurlijke sturing

De bestuurlijke sturing verloopt conform het herindelingsadvies. Het ene buitendienstteam voor Neerijnen (AVRI) maakt een ander bestuurlijk sturingsmodel niet noodzakelijk. Wel geldt ook hier dat het scenario zo is ingericht dat de eigenaarsrol en de afnemers rol binnen de gemeente West Betuwe worden gescheiden.

8.4.4 Ambtelijke sturing en organisatie

Ook het ambtelijk sturingsmodel volgt de logica van het herindelingsadvies. Daarnaast zal het AVRI-buitendienstteam worden opgeleid in de eisen van de gemeente West Betuwe zoals hostmanship, op maat, dichtbij en kerngericht.

8.4.5 DVO

De gemeente sluit een raamovereenkomst en een DVO met de AVRI.

8.4.6 Medewerkers

De betreffende medewerkers zijn nu in dienst bij de AVRI. De binnendienstwerkzaamheden bij de AVRI stoppen in dit scenario en de gemeente Neerijnen (en dus de gemeente West Betuwe) heeft zich verplicht tot het overnemen van de betreffende medewerkers. Het sociaal statuut Rivierenland 2015 is van toepassing op de medewerkers van AVRI. In principe geldt "mens volgt werk". Ongeveer 9 medewerkers worden mogelijk overgeplaatst naar West Betuwe. Voor de AVRI-buitendienst medewerkers verandert er niets.

8.4.7 Niet uitgewerkte variatie op dit scenario

Alle binnendienstactiviteiten (beleid) voor IBOR gaan naar West Betuwe en alle buitendienstactiviteiten gaan naar de AVRI. Deze variant vereist ook de medewerking van de AVRI en kan niet eenzijdig worden besloten door de gemeente West Betuwe. De kenmerken van dit scenario zijn vergelijkbaar met scenario 2. De knip die ontstaat tussen beleid en uitvoering wijkt af van de scenario's 1 en 2.

8.5 Weging scenario's IBOR-taken

8.5.1 Weging

Aanbesteden/Wet markt en overheid

Bij de IBOR-taken gaat het om werkzaamheden die ook door de "markt" kunnen worden uitgevoerd. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met de Wet markt en overheid.

Waar het gaat om de aanbestedingsregels zijn de scenario's voor de IBOR-taken complex. De AVRI is een GR van 10 deelnemers, slechts vier deelnemers hebben IBOR-taken ondergebracht bij de AVRI. Het gaat hier om een afzonderlijk takenpakket, dat los van de afvalverwijderingsopgaven staat. De positie van West Betuwe in het bestuur van de AVRI (na herindeling) 1op8 (of 4op8 voor de IBOR-taken). De vraag is of hiermee is voldaan aan het criterium uit de aanbestedingsregels dat vereist dat er formeel sprake is van beslissende invloed.

- 1 Indien de gemeente West Betuwe alle IBOR-taken terughaaft van de AVRI is er geen aanbestedingsvraagstuk;
- 2 In alle andere scenario's geldt dat het niet zeker is of aan de aanbestedingsregels is voldaan.

Dienstverlening

Het organiseren van alle IBOR-taken bij West Betuwe scoort sterk op dienstverlening. Hostmanship kan conform herindelingsadvies worden geïmplementeerd. De binnen- en buitendienst kunnen direct schakelen op basis van meldingen. De organisatiestructuur maakt daarmee een snelle en flexibele afhandeling mogelijk. Medewerkers hebben verder de mogelijkheid om direct te schakelen met collega-ambtenaren uit andere domeinen (echte integraliteit in de wijken: sociaal en veiligheid). Dit is bij een uitbesteden aan de AVRI moeilijker te organiseren. De transparantie (kwaliteit, kwantiteit, input, output) van de dienstverlening is bij uitbesteding vaak weer hoger. Een DVO met eventueel meerwerk leidt tot een duidelijk inzicht.

Bestuurlijke sturing

Uitbesteden van IBOR-taken aan de AVRI leidt tot complexe eigenaarsverhoudingen bij de AVRI. De afgelopen periode zijn de omzetverhoudingen afval/IBOR in de richting van IBOR-taken verschoven; op dit moment bijna 50:50. Met extra werk vanuit West Betuwe zal deze verhouding verder verschuiven. Echter, de eigenaarsstructuur van het bedrijf is ingericht op afvalverwijdering. De IBOR-taken worden gestuurd met de DVO's met vier van de gemeenten. De risico's zijn dat de bestuurlijke governance niet meer past bij de aard en omvang van de werkzaamheden. Bovendien bestaat het risico dat IBOR-taken en afvalverwijderingstaken elkaar over en weer beïnvloeden.

Organisatiekracht

Qua organisatiepotentie en ontwikkelingsmogelijkheden scoort de AVRI het sterkst. Door de massa zijn extra efficiëntieslagen te realiseren. Ook de aantrekkelijkheid als werkgever is wat hoger, omdat de interne ontwikkelingsmogelijkheden toenemen en het werk voor medewerkers in het 'hart' van de organisatie zit. Dat betekent in veel gevallen extra aandacht, toerusting en meer mogelijkheden voor specialisatie.

Regionale positie

Uitbesteding van taken bij de AVRI is voor de regionale gemeentelijke posities het minst aantrekkelijk. De bestuurlijke verhoudingen binnen de AVRI worden complexer

als West Betuwe deze taken bij de AVRI belegt. Indien de gemeente IBOR-taken terughaalt, is het effect op de kwaliteit van de dienstverlening van de andere gemeenten die IBOR-taken afnemen bij de AVRI zeer beperkt.

Financiën structureel

Btw

Indien West Betuwe IBOR-werkzaamheden bij de AVRI laat uitvoeren, brengt de AVRI 21% btw in rekening bij de gemeente. De gemeente verhaalt deze btw bij het btw-compensatiefonds (BCF). Het BCF is echter eindig en indien veel gemeenten btw verhalen bij het BCF gaat dat ten laste van het gemeentefonds. Micro is de btw dus (min of meer) budget neutraal, macro moet worden voorkomen dat onnodig btw op het BCF wordt verhaald. Er zijn administratief andere oplossingen. Voor West Betuwe maakt dat in de btw-kosten niets uit.

Btw geeft beperkt extra administratieve lasten; op het geheel van de kosten van de afzonderlijke scenario's heeft het geen effect.

Efficiency formatie

De IBOR-taken van West Betuwe leiden tot een nieuwe verdeling van de formatie tussen Verbonden Partij en de gemeente, die van belang is om een beeld te krijgen van de mate waarin de efficiëntie geborgd is. In de scenario's is de formatieverdeling grofweg als volgt:

	AVRI-IBOR	West Betuwe-IBOR
Scenario 1 (alles WB)	105 fte	90 fte
Scenario 2 (alles AVRI)	190 fte	5 fte
Scenario 3 (binnen WB, buiten Neerijnen AVRI)	120 fte	75 fte

Op zich zijn dit allemaal cijfers op basis waarvan geen grote efficiency-effecten van de verschillende scenario's behoeven te worden verwacht. Structureel is in alle scenario's redelijk efficiënt te werken.

Nauwelijks efficiencyverschillen tussen de scenario's

Efficiency materieel, systemen

In principe blijven beide organisatie in alle scenario's groot genoeg om efficiënt te werken met materieel en de beheersystemen. Echter, in de scenario's (1+3) waarin de gemeente zelf de beheersystemen gaat draaien, moeten dus het systeem bij de AVRI én het systeem bij de gemeente "in de lucht worden gehouden".

In scenario's 1 en 3 ontstaan extra structurele lasten als gevolg van extra beheersystemen

Financieel incidenteel scenario 1

Fricctie medewerkers

In scenario 1 heeft de gemeente de plicht om alle medewerkers die het merendeel van hun tijd besteden aan IBOR-taken Neerijnen over te nemen van de AVRI. Fricctie ontstaat op het moment dat medewerkers in dit proces niet geplaatst kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld als niet helemaal duidelijk is voor hoeveel procent iemand voor Neerijnen werkt.

We hanteren hier de volgende theoretische rekensom:

- 10% van de te plaatsen medewerkers kan niet direct geplaatst worden;
- Bij niet plaatsing gaan we uit van de vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%) van de betreffende loonsom (bruto);
- Het betreft 18,2 fte medewerkers die in aanmerking komen voor plaatsing bij de gemeente West Betuwe.

De personele frictiekosten bedragen in scenario 1 in theorie ca.: $0,1 \cdot 18,2 \cdot \text{€}70.000 \cdot 1,5 = \text{€} 191.100$
--

Naast de directe personele gevolgen ontvalt in scenario 1 voor de AVRI een deel van de dekking van de overhead. Theoretisch gaan we uit van het volgende:

- IBOR-gerelateerde overhead ca. 10% totale loonsom IBOR
- De formatie reductie in scenario 1 is 18,2 fte.

Overheadfrictiekosten bedragen theoretisch ca. $18,2 \cdot (0,1 \cdot \text{€}70.000) = \text{€}127.400$
--

Fricctiekosten ICT

Deze frictie kosten zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen.

Raming frictiekosten beheersystemen: €50.000
--

Fricctie materiaal/materieel

In principe neemt de gemeente West Betuwe het betreffende materieel van de AVRI over. Hier ontstaan geen frictiekosten.

Investeringsen

In alle scenario's zullen partijen moeten investeren in de organisaties. Het gaat hier om een bedrag van indicatief 100.000 euro. Voor AVRI en gemeente samen. De verdeling is afhankelijk van het scenario.

Investeringsen totaal: ca. € 100.000

Samenvattend financieel

	Scenario 1 (alles WB)	West Betuwe		AVRI	
	Soort	Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Medewerkers	0			-191.100
	Overhead	0			-127.400
2	ICT	?	-50.000		0
	Materieel	0	0		0
3	Investerings	0	-50.000		-50.000
4	Btw-effect	0	0	0	0
	Totaal	0	-100.000	0	-368.500

De AVRI zal de incidentele lasten verhalen op de gemeente (onderhandelen).

Financieel incidenteel scenario 2

Frictie medewerkers

In scenario 2 draagt de gemeente West Betuwe de IBOR-medewerkers (zowel binnen als buitendienst) over die werkzaam zijn voor Geldermalsen en Lingewaal. Frictie ontstaat op het moment dat medewerkers in dit proces niet geplaatst kunnen worden. In deze rekensom wordt geen rekening gehouden met de medewerkers van Werkzaam en Avres: uitgangspunt is dat er voor deze medewerkers niets verandert (totale verschuiving van medewerkers is dus iets groter dan de gehanteerde 58 fte, maar dit heeft geen effect voor het scenario). We hanteren hier de volgende theoretische rekensom:

- 10% van de te plaatsen medewerkers kan niet direct geplaatst worden;
- Bij niet plaatsing gaan we uit van de vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%) van de betreffende loonsom (bruto);
- Het betreft ca. 58 fte medewerkers die in aanmerking komen voor plaatsing bij de AVRI.

De personele frictiekosten bedragen in scenario 1 in theorie ca.: $0,1 * 58 * €70.000 * 1,5 = € 609.000$
--

Naast de directe personele gevolgen ontvalt in scenario 2 voor gemeente een deel van de dekking van de overhead. Theoretisch gaan we uit van het volgende:

- IBOR-gerelateerde overhead is ca. 10% totale loonsom IBOR;
- De formatie reductie in scenario 2 is 58 fte.

Overheadfrictiekosten bedragen theoretisch ca. $58 * (0,1 * 70.000) = € 406.000$
--

Frictiekosten ICT

Deze frictie kosten zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen.

Raming frictiekosten beheersystemen: € 25.000

Frictie materiaal/materieel

In principe neemt de AVRI het betreffende materieel over. Hier ontstaan geen kosten.

Investerings

In alle scenario's zullen partijen moeten investeren in de organisaties. Het gaat hier om een bedrag van indicatief 100.000 euro. Voor AVRI en gemeente samen.

Investerings totaal: ca. 100.000 euro

Samenvattend financieel

	Scenario 2 (alles AVRI)	West Betuwe		AVRI	
		Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Medewerkers		-609.000		0
	Overhead		-406.000		0
2	ICT	?	0		-25.000
	Materieel	0	0		0
3	Investerings	0	-50.000		-50.000
4	Btw-effect	0	0	0	0
	Totaal	0	-1.065.000	0	-75.000

De gemeente zal uiteindelijk onderhandelen met de AVRI over de frictiekosten.

Scenario 3 valt financieel incidenteel niet exact uit de rekening, maar bevindt zich wat betreft de totale frictiekosten tussen scenario 1 (-468.500) en scenario 2 (-1.140.000).

8.5.2 Wegingsmatrix IBOR

	Kenmerk/weging	Scenario 1. Alle IBOR-taken bij West Betuwe	Scenario 2. Alle IBOR-taken bij AVRI	Scenario 3. IBOR-beleid WB, -uitvoering Neerijnen AVRI
Dienstverlening (zwaartepunt)	Hostmanship	Sterk op "het geheel zien" en "verantwoordelijkheid kunnen nemen"	Sterk op "vakbekwaamheid". Minder op het geheel zien en verantwoordelijkheid kunnen nemen. Label 'afvalverwijdering' verkeerde associatie voor klant	
	Prijs/kwaliteit	Minder transparant (geen DVO). Kleinere schaal risico minder efficiency	Schaal biedt efficiencyvoordeel. DVO's in principe transparant. Echter niet alles gedekt in DVO's en dus meerwerk. Risico middelensturing en lagere kwaliteit	
	Nabijheid	Gebiedgebonden teams die direct namens de gemeente kunnen handelen	Gebiedgebonden teams. Handelen op basis van doorverwijzen. Veel mogelijk via app en KCC	
	Integraliteit en één aanspreekpunt	Direct schakelen met collega-ambtenaren in andere domeinen (sociaal, veiligheid, et cetera). Direct contact gebiedsmakelaar	Indirect schakelen met ambtenaren in WB.	
	Transparantie	Financiering beeldkwaliteit op basis van going concern en sterk beïnvloed door actuele behoeften	Financiering beeldkwaliteit op basis van DVO (afspraken en beeldniveaus) en aanvullende opdrachten.	
	Snelheid	Flexibiliteit bij inspelen op actualiteiten (vanuit bewoners, omgeving, politiek-bestuur).	Meerwerk vanuit actualiteiten heeft vaker eerst goedkeuring.	
	Rechtszekerheid			
Bestuurlijke sturing	Eigenaarsrol	Geen onduidelijkheid in eigenaarsverhoudingen.	Risico's voor de AVRI-taken door IBOR-taken; risico op suboptimale sturing.	
	Rol afnemer/opdrachtgever	Opdrachtgeverschap intern minder scherp	Opdrachtgeverschap via DVO	Opdrachtgeverschap via de eigen binnendienst
	Maatwerk op basis van bestuurlijke keuzes	Bestuurlijke keuzes kunnen direct worden gerealiseerd	Op basis opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie	Intern uitgewerkt en uitgezet op basis van opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie
Organisatie-kracht	Sturing ambtelijk management	Sturing IBOR-taken vanuit MT geen corebusiness, maar wel aandacht voor samenhang.	Gerichte aandacht voor het vakgebied; minder aandacht voor samenhang. Sterk in begeleiding teams met afstand arbeidsmarkt	Hybride sturing; ambtelijke sturing binnendienst en management sturing AVRI
	Mate van specialisatie	Iets minder mogelijkheden tot specialisatie	Gezien de omvang iets meer mogelijkheden voor specialisatie	
	Kwetsbaarheid van functies			
	Aantrekkelijkheid werkgever	Onderdeel van een grote ambtelijke organisatie (kan ervaren worden als aantrekkelijk en minder aantrekkelijk)	IBOR is corebusiness, extra aandacht, toerusting en interne ontwikkelingsmogelijkheden	Onderdeel van een grote ambtelijke organisatie (kan ervaren worden als aantrekkelijk en minder aantrekkelijk)
	Flexibiliteit/toekomstbestendig	Robuust en flexibel om in de toekomst keuzes te bestendigen of te veranderen	Risico op 'groeipijnen' bij overdracht ineens; fasering mogelijk	Robuust en flexibel om in de toekomst keuzes te bestendigen of te veranderen
Financiën	Structureel	Structureel weinig verschillen. AVRI-brengt btw in rekening, de gemeente belast die door naar het BCF. Het risico bestaat dat IBOR-taken onder niet zonder meer aan AVRI kunnen worden gegund (aanbestedingsregels).		
	Incidenteel	-468.500	-1.140.000	-468.500 < x < -1.140.000
Regionale positie	Congruentie	Geen probleem	Complexiteit verhoudingen bestuur AVRI	
	Impact op regionale dienstverlening	Klein	Klein	
	Interbestuurlijke verhoudingen en complexiteit	Bepert	Aanzienlijk door complexe verhoudingen binnen bestuur AVRI	

Legenda:
Scenario scoort positief op het wegingscriterium
Scenario scoort neutraal op het wegingscriterium (c.q. scoort + en -)
Scenario scoort negatief op het wegingscriterium

8.5.3 Conclusies

De weging op de criteria is redelijk eenduidig. Zelf doen (scenario 1) scoort het beste; zeker als het gaat om de weging hostmanship, dichtbij en op maat, samen met de samenleving. De aandachtspunten zijn de transparantie van prijs/kwaliteit en de organisatiekracht. De schaal is kleiner en daardoor is de organisatie minder in staat voor IBOR-taken een interessante werkgever te zijn, kwetsbaarheden te vermijden en innovatief te zijn. Scenario 1 kan op basis van de weging op twee punten worden verfijnd:

- *Timing.* Zeker voor het buitendienstteam Neerijnen van de AVRI is het niet noodzakelijk om direct over te stappen. Ook op andere plekken in de nieuwe gemeente werken teams die niet van de gemeente zijn. Er kan vervolgens langs twee lijnen worden gedacht. Het bestaande team Neerijnen ontwikkelt zich naar werkzaamheden die de gemeente West Betuwe graag afneemt van de AVRI. Tegelijkertijd bouwt de gemeente West Betuwe een eigen gebiedsteam voor Neerijnen op. Een andere optie is dat het team Neerijnen overkomt op een moment dat de minste frictie is te verwachten (pensionering, vertrek).
- *Gerichte deal* over een voor beide partijen voordelige ruil van mensen en taken. Waarbij de gemeente West Betuwe vasthoudt aan het concept van “nabij” en “gebiedsgericht”. De AVRI kan meer planmatig werk oppakken.

9 VTH-bouwtaken

9.1 Inleiding

Met onder meer de rampen in Volendam en Enschede als aanleiding, is onderzocht hoe vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH) kunnen worden verbeterd. Een van de maatregelen is het instellen van omgevingsdiensten. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is gericht op het waarborgen van eenduidigheid, uniformiteit, robuustheid en continuïteit van omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten vallen in veel gevallen samen met de grenzen van de betreffende veiligheidsregio. In Gelderland is echter een ander model gekozen. Met de "Gelderse Maat" hebben provincie en gemeenten de basis gelegd voor de totstandkoming van zeven (kleinere) regionale omgevingsdiensten in Gelderland. Ondanks bedenkingen over de consequenties van de keuze voor zeven diensten, stemde de minister van VROM in februari 2010 in met de Gelderse Maat. Als belangrijk argument noemde zij het brede draagvlak hiervoor in de regio (de wens om *op maat* en *dichtbij* te organiseren), alsmede de bereidheid van een aantal betrokken gemeenten om ruimhartig taken in te brengen (breder dan het basistakenpakket). Aan de provincies is tenslotte een wettelijke coördinatierol toegekend in de Wabo (art. 5.4). Het betreft de coördinatierol voor samenwerking bij de vergunningverlening en handhaving van de Wabo. Het voornaamste doel is het creëren van een "level playing field" in de provincie.

De Omgevingsdienst Rivierenland is een gemeenschappelijke regeling²³ (GR) van 11 deelnemers en beschikt over een organisatie van ongeveer 135 fte. De meeste deelnemers brengen alle taken in (milieutaken en bouwtaken). Tiel en Lingewaal verzorgen hun eigen VTH-bouwtaken.

De formatie van de VTH-taken kan voor wat betreft Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen kan als volgt worden weergegeven²⁴:

	Neerijnen			Geldermalsen			Lingewaal			West Betuwe		
	Bouw	Milieu	Totaal	Bouw	Milieu	Totaal	Bouw	Milieu	Totaal	Totaal		
	ODR	ODR	ODR	ODR	ODR	ODR	LW	LW	ODR	Bouw	Milieu	
Vergunningen	2,20	0,45	2,64	4,11	1,21	5,33	2,13	0,01	0,29	2,43	8,44	1,96
Toezicht/handhaving	0,77	0,58	1,35	1,91	1,44	3,35	0,98	0,04	0,80	1,83	3,66	2,87
Advies	0,96	0,33	1,29	2,52	1,11	3,63	0,18		0,44	0,62	3,66	1,89
Overig	1,21	0,42	1,62	2,57	1,13	3,70	1,15		0,47	1,62	4,92	2,02
Subtotaal (1)	5,13	1,77	6,90	11,11	4,89	16,01	4,44	0,06	2,00	6,50	20,68	8,73
Contactfunctionaris	0,37	0,19		0,60	0,07			0,18		0,18	0,97	0,43
Ruimtelijk advies				0,26			0,22			0,22	0,52	
Subtotaal (2)	0,41	0,19	0,00	0,86	0,07	0,00	0,22	0,18	0,00	0,40	1,49	0,43
Totaal	5,54	1,96	6,90	11,97	4,96	16,01	4,66	0,24	2,00	6,90	22,17	9,16

²³ Provincie Gelderland en de gemeenten Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West maas en Waal en Zaltbommel

²⁴ Mogelijk is sprake van kleine verschillen in totalen en subtotalen als gevolg van afrondingsverschillen (managementrapportages 2017)

De cijfers zijn ontleend aan de managementrapportages 2017 (werkelijk bestede uren) en teruggerekend naar fte's op basis van 1350u/jaar. De uren voor "advies" en "overig" zijn naar rato verdeeld over "bouwen" en "milieu". De uren contactfunctionaris en ruimtelijk advies zijn door de drie gemeente opgegeven.

9.1.1 Juridisch

De herindeling West Betuwe heeft geen effect voor de GR ODR. De gemeente West Betuwe treedt conform de Arhi-regels automatisch in de rechten en plichten van de GR ODR (Arhi art 44, lid 1) van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal. De gemeente West Betuwe kan niet uit de ODR treden (verplichte inbreng milieutaken). Wel is het mogelijk om de bouwtaken van Lingewaal in te brengen bij de ODR. Ook is het mogelijk de bouwtaken van Geldermalsen en Neerijnen terug te halen naar West Betuwe; dit vereist echter de toestemming van alle deelnemers en het AB van de ODR (zie hieronder)²⁵.

"Een deelnemer kan uittreden uit de regeling na een daartoe strekkend besluit van de deelnemer, doch niet eerder dan na vijf jaar na inwerkingtreding van de regeling (2013). Het uittredingsbesluit van een deelnemer wordt niet later genomen dan een jaar voorafgaand aan de datum waarop de uittreding plaatsvindt. Uittreding is slechts mogelijk per 1 januari"²⁶.

"Over het uitvoeren van de taken bedoeld in het eerste lid (niet verplichte milieutaken) worden afzonderlijke overeenkomsten gesloten tussen de deelnemer die het aangaat en het openbaar lichaam". "Het algemeen bestuur is, na voorafgaande toestemming van de deelnemers, bevoegd om op verzoek van een deelnemer de uitvoering van taken als bedoeld in het eerste lid bij het openbaarlichaam onder te brengen". "Na vijf jaar na inwerkingtreding van deze regeling is het algemeen bestuur, na voorafgaande toestemming van de deelnemers, bevoegd om op verzoek van een deelnemer de uitvoering van taken als bedoeld in het eerste of het vijfde lid terug te leggen bij de deelnemer". "Het algemeen bestuur bepaalt de voorwaarden waaronder de taken als bedoeld in het vijfde lid worden ingebracht respectievelijk van uitvoering van taken als bedoeld in het zesde lid wordt afgezien"²⁷.

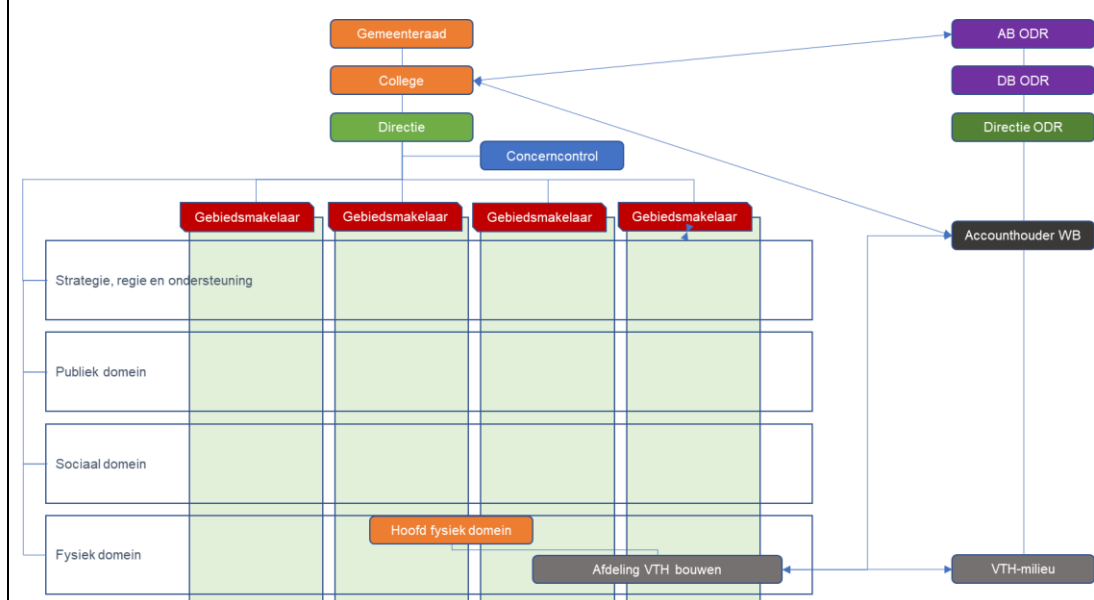
²⁵ Zie ook separate bijlage

²⁶ GR ODR art 35

²⁷ GR ODR art. 5

9.2 Scenario 1: Bouwtaken bij West Betuwe

9.2.1 Samenvatting scenario 1



- 1 Niet eenzijdig realiseerbaar
- 2 Gemeente West Betuwe voert de bouwtaken uit
- 3 RO-taken bij de gemeente West Betuwe
- 4 De ODR voert de wettelijke milieutaken uit
- 5 ODR en gemeente West Betuwe sluiten een nieuwe overeenkomst over VTH-bouwtaken (instemming alle deelnemers ODR)
- 6 Alle medewerkers "bouwtaken" die bij de ODR werken voor Geldermalsen en Neerijnen gaan over naar de nieuwe gemeente West Betuwe
- 7 Alle archieven en systemen worden overgenomen of opnieuw ingericht
- 8 Het bestuurlijk, ambtelijk sturingsmodel voor de bouwtaken volgt het herindelingsadvies. Voor de wettelijke milieutaken maken ODR en West Betuwe nieuwe afspraken.

9.2.2 Juridisch

In dit scenario gaat de gemeente West Betuwe zelf de bouwtaken uitvoeren. Dit is een scenario dat de gemeente West Betuwe niet eenzijdig kan realiseren. Voor het ontvlechten (c.q. het opzeggen van de overeenkomsten van Geldermalsen en Neerijnen) van de bouwtaken van Geldermalsen en Neerijnen is de medewerking van de ODR (en in principe alle deelnemers noodzakelijk). Daarnaast zullen West Betuwe en ODR afspraken moeten maken over de overname van medewerkers. Voor de medewerkers van de ODR geldt het sociaal statuut van de ODR. Het gaat om ca. 16 medewerkers. Tenslotte maken ODR en West Betuwe afspraken over de overheveling van archieven en systemen.

9.2.3 Bestuurlijke sturing

De gemeente West Betuwe stuurt in dit scenario de bouwtaken op basis van de uitgangspunten van het herindelingsadvies. West Betuwe en ODR maken afspraken over de afstemming/samenhang tussen milieu- en bouwtaken.

De gemeente West Betuwe blijft deelnemer/mede-eigenaar van ODR. Tevens is de gemeente West Betuwe afnemer van milieutaken. Dit scenario is zo ingericht dat de eigenaarsrol en afnemersrol bestuurlijk worden onderscheiden en zo mogelijk gescheiden. Op die manier kan de eigenaarsrol voor de meeste verbonden partijen worden geconcentreerd bij één portefeuillehouder. Ook ambtelijk kan deze eigenaarsrol centraal worden belegd bij “Strategie, regie en ondersteuning”. De portefeuillehouder die de afnemersrol vervult zet vooral in op heldere contractafspraken (DVO’s), de sturing van het VTH-werk en de samenhang tussen bouwen en milieu.

Wekelijks is er een overleg portefeuillehouder, afdeling ruimte West Betuwe en ODR om bijzonderheden door te spreken (signalen toezicht en bijzondere aanvragen). Eventueel zijn aanvullende maatregelen denkbaar (zie ambtelijke sturing).

9.2.4 Ambtelijke sturing en organisatie

In dit scenario moeten “*hostmanship, nabij en op maat*” aanvullend worden georganiseerd ten behoeve van de *milieutaken*. Dit scenario gaat uit van het volgende. De gemeente West Betuwe zorgt ervoor dat hostmanship (onderdeel houding en gedrag) wordt overgedragen aan de ODR en wordt verinnerlijkt in de werkwijze voor de milieutaken. De afspraken in de overeenkomst worden aangescherpt (naar verwachting extra kosten): de ODR werkt maximaal met een vast team voor West Betuwe. De medewerkers milieuzaken van de ODR hebben gebiedskennis en kennis van het beleid en de plannen van de gemeente West Betuwe. De medewerkers milieuzaken werken op basis van de uitgangspunten van het herindelingsadvies; de intake voor vergunningen vindt plaats op het gemeentehuis van West Betuwe of bij de aanvrager (de aanvrager bepaalt).

9.2.5 DVO

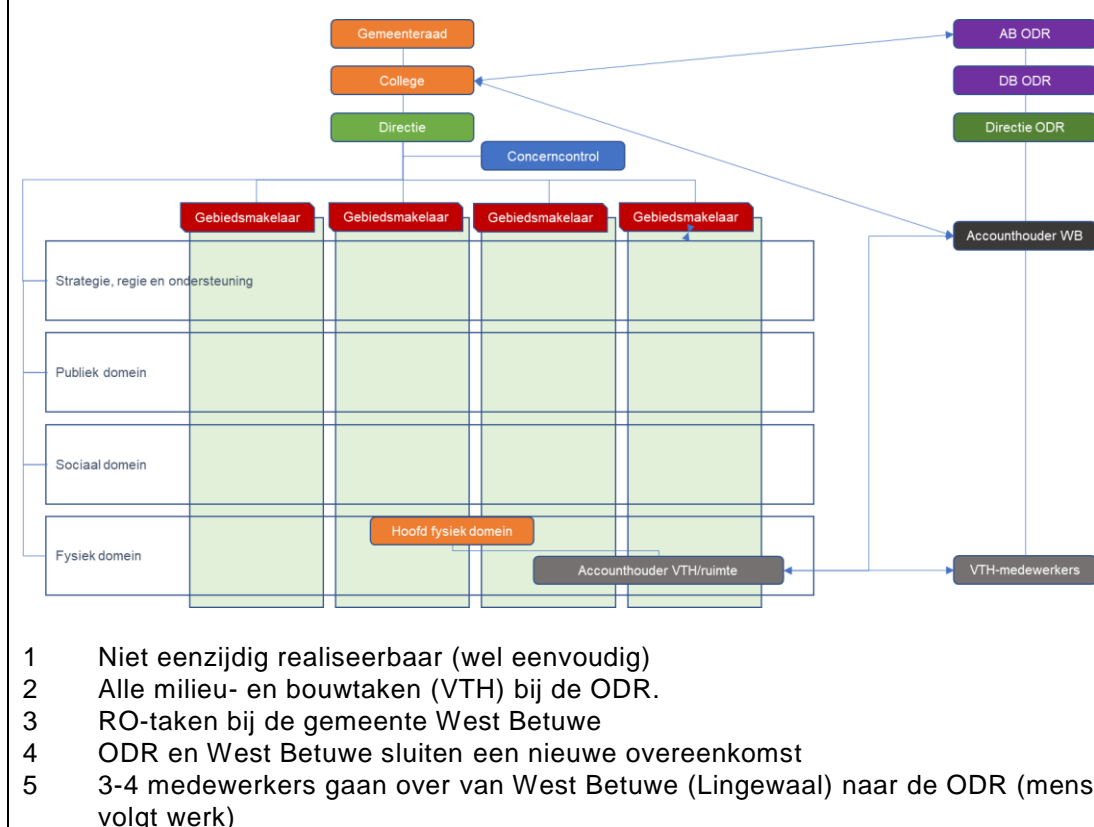
West Betuwe en de ODR werken voor de milieutaken op basis van de GR en maken afspraken op basis van de geldende methodiek (kentallen etc.). Daarbij worden afzonderlijk afspraken gemaakt over meerwerk, projecten, advisering etc.

9.2.6 Medewerkers

In dit scenario gaan ca. 16 medewerkers over van de ODR naar de gemeente West Betuwe. Het sociaal statuut van de ODR is van toepassing. Ook hier geldt het principe “mens volgt werk” en de in het sociaal plan gegeven garanties.

9.3 Scenario 2: Bouwtaken bij de ODR

9.3.1 Samenvatting scenario 2



9.3.2 Juridisch

Dit is een scenario dat de gemeente West Betuwe niet eenzijdig kan realiseren. Voor het inbrengen van de bouwtaken van Lingewaal is de medewerking van de ODR (en alle deelnemers noodzakelijk). Er zal een nieuwe overeenkomst tot stand worden gebracht tussen West Betuwe en ODR. Daarnaast zullen West Betuwe en ODR afspraken moeten maken over de overname van medewerkers. Voor de medewerkers van West Betuwe (Lingewaal) geldt het sociaal statuut herindeling West Betuwe. Het gaat om ca. 3-4 medewerkers.

Tenslotte maken ODR en West Betuwe afspraken over de overheveling van archieven en systemen.

9.3.3 Bestuurlijke sturing

De gemeente West Betuwe is deelnemer/mede-eigenaar van ODR. Tevens is de gemeente West Betuwe afnemer van milieu- en bouwtaken. Dit scenario is zo ingericht dat de eigenaarsrol en afnemersrol bestuurlijk worden onderscheiden en zo mogelijk gescheiden. Op die manier kan de eigenaarsrol voor de meeste verbonden partijen worden geconcentreerd bij één portefeuillehouder. Ook ambtelijk kan deze eigenaarsrol centraal worden belegd bij "Strategie, regie en ondersteuning". De

portefeuillehouder die de afnemersrol vervult zet vooral in op heldere contract-afspraken (DVO's) en de sturing van het VTH-werk.

Bij vergunningaanvragen en bij handavingszaken spelen regelmatig ruimte vraagstukken een rol. Het bestuur van West Betuwe maakt hierin eigen afwegingen. Het vergunningverleningsproces en de organisatie van handhaving worden zo ingericht dat het bestuur vroegtijdig in de gelegenheid is deze afwegingen te maken. In de basis gaat dit scenario ervan uit dat medewerkers van de ODR geëquipeerd zijn (politiek-bestuurlijk sensitief) om te bepalen wanneer het bestuur van West Betuwe een afweging moet maken.

Wekelijks is er een overleg portefeuillehouder, afdeling ruimte West Betuwe en ODR om bijzonderheden door te spreken (signalen toezicht en bijzondere aanvragen). Eventueel zijn aanvullende maatregelen denkbaar (zie ambtelijke sturing).

9.3.4 Ambtelijke sturing en organisatie

In dit scenario moeten met name "*hostmanship, nabij en op maat*" aanvullend bij de ODR worden georganiseerd. Nabij en opmaat behoren overigens al tot de bestaansreden van de kleinere OD'en in Gelderland (Gelders stelsel).

Dit scenario gaat uit van het volgende. De gemeente West Betuwe zorgt ervoor dat de zelf gewenste invulling van hostmanship (onderdeel houding en gedrag) wordt overgedragen aan de ODR en wordt verinnerlijkt in de werkwijze van de ODR. De afspraken in de overeenkomst worden aangescherpt (naar verwachting extra kosten): de ODR werkt maximaal met een vast team voor West Betuwe. De medewerkers van de ODR hebben gebiedskennis en kennis van het beleid en de plannen van de gemeente West Betuwe. De medewerkers vergunningverlening werken op basis van de uitgangspunten van het herindelingsadvies; de intake voor vergunningen vindt plaats op het gemeentehuis van West Betuwe of bij de aanvrager (de aanvrager bepaalt). Bij aanvragen die buiten de gemeentelijke kaders vallen schuift direct een medewerker RO van de gemeente West Betuwe aan.

De afdeling ruimte en ODR stemmen regelmatig af over de kwaliteit van de ruimtelijke plannen en de kwaliteit van de vergunningen.

9.3.5 DVO

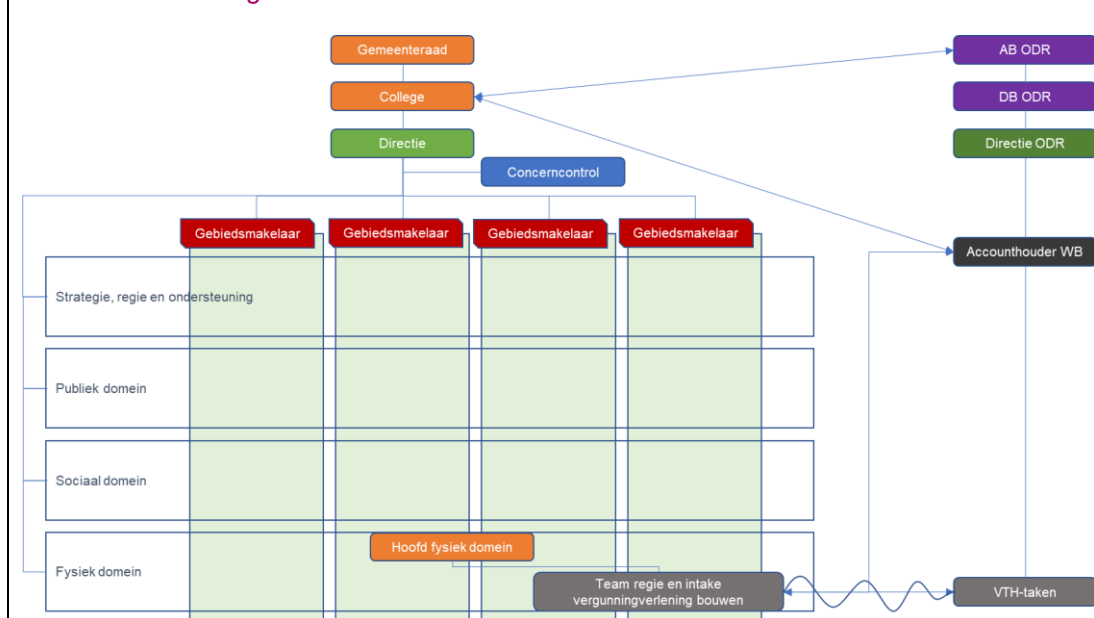
West Betuwe en de ODR sluiten een overeenkomst en maken afspraken op basis van de geldende methodiek (kentallen etc.). Daarbij worden afzonderlijk afspraken gemaakt over klantbehandeling, meerwerk, projecten, advisering etc.

9.3.6 Medewerkers

In dit scenario gaan ca. 3-4 medewerkers over van Lingewaal naar de ODR. Het sociaal statuut van de gemeentelijke herindeling West Betuwe is van toepassing (het sociaal plan voorziet niet rechtstreeks in plaatsing buiten de organisatie; valt onder flankerend beleid). Ook hier geldt het principe "mens volgt werk" en de in het sociaal plan gegeven garanties.

9.4 Scenario 3: Regie en intake bouwtaken WB en de “rest” bij ODR

9.4.1 Samenvatting scenario 3



- 1 Niet eenzijdig realiseerbaar
- 2 De gemeente West Betuwe verzorgt de regie op- en de intake van vergunningaanvragen bouwen. De gemeente draagt daarna de aanvraag over aan de ODR die het gehele verdere proces afhandelt.
- 3 De ODR voert de wettelijke milieutaken uit
- 4 Enkele medewerkers vanuit Lingewaal gaan over naar de ODR
- 5 Enkele medewerkers van de ODR gaan over naar West Betuwe
- 6 Het huidige VTH-proces bouw is 100% gedigitaliseerd. De aansluiting van de gemeente West Betuwe vraagt aandacht.
- 7 Het bestuurlijk, ambtelijk sturingsmodel voor de bouwtaken volgt het herindelingsadvies. Voor de wettelijke milieutaken maken ODR en West Betuwe nieuwe afspraken.
- 8 Archieven en systemen blijven hetzelfde (Archieven Lingewaal gaan over naar de ODR)

9.4.2 Juridisch

In dit scenario verzorgt West Betuwe zelf de regie op en de intake voor de bouwtaken. Ook voor dit scenario is een nieuwe overeenkomst tussen West Betuwe en ODR noodzakelijk (en instemming van alle deelnemers). Daarnaast zullen West Betuwe en ODR afspraken moeten maken over de overname van medewerkers (over en weer). Voor de medewerkers van de ODR geldt het sociaal statuut van de ODR. Voor de medewerkers van Lingewaal geldt het sociaal statuut herindeling West Betuwe. Het gaat in totaal om ca. 3-4 medewerkers. Tenslotte maken ODR en West Betuwe afspraken over de overheveling van archieven en systemen van Lingewaal.

9.4.3 Bestuurlijke sturing

In dit scenario zijn er meerdere stuuropgaven:

- 1 Sturing van de ODR (als eigenaar/deelnemer);
- 2 Sturing van de diensten die worden afgenomen (overeenkomst);
- 3 Sturing van de intake-medewerkers (t.a.v. de bestuurlijke ruimtelijke thema's en hostmanship);
- 4 Sturing op de afstemming tussen intake en het vervolgproces bij ODR.

Dit scenario is zo ingericht dat de eigenaarsrol en afnemersrol bestuurlijk worden onderscheiden en zo mogelijk gescheiden.

9.4.4 Ambtelijke sturing en organisatie

In dit scenario moeten “*hostmanship, nabij en op maat*” aanvullend worden georganiseerd ten behoeve van de milieutaken. Dit scenario gaat uit van het volgende. De gemeente West Betuwe implementeert hostmanship voor de nieuwe organisatie, inclusief het intakeproces bouwen. ODR en West Betuwe zorgen samen voor een goed aansluitend proces (overdracht intake-vervolg).

De afspraken in de overeenkomst met de ODR worden aangescherpt (naar verwachting extra kosten): de ODR werkt maximaal met een vast team voor West Betuwe. De medewerkers van de ODR hebben gebiedskennis en kennis van het beleid en de plannen van de gemeente West Betuwe. De medewerkers milieuzaken werken op basis van de uitgangspunten van het herindelingsadvies; de intake voor vergunningen vindt plaats op het gemeentehuis van West Betuwe of bij de aanvrager (de aanvrager bepaalt).

9.4.5 DVO

West Betuwe en de ODR werken op basis van een overeenkomst en maken afspraken op basis van de geldende methodiek (kentallen etc.). Daarbij worden afzonderlijk afspraken gemaakt over intake, meerwerk, projecten, advisering etc.

9.4.6 Medewerkers

In dit scenario verschuiven ca. 3-4 medewerkers; een beperkt aantal van Lingewaal naar de ODR en een aantal van de ODR naar West Betuwe. Voor deze medewerkers geldt het sociaal statuut van de moederorganisaties.

9.5 Weging scenario's VTH-bouwtaken

9.5.1 Weging

Dienstverlening

Op dienstverlening scoort het scenario 3 met een knip tussen intake en uitvoering op alle subonderdelen van de weging zwak. Dit scenario is theoretisch sterk, omdat op nabijheid en aansluiting op de afdeling RO wordt georganiseerd. In de praktijk zal het scenario echter tot afstemmingsproblemen leiden tussen intakemedewerkers van de gemeente en de vergunningverleners van de ODR. Interpretatieverschillen over wat er wel en niet kan, leidt voor de klant tot onduidelijkheid en mogelijk onverwachte uitkomsten. Het proces bij de ODR is gedigitaliseerd; het is onduidelijk hoe de gemeente daar op aan moet sluiten in dit scenario. De knip in het proces kan leiden tot vertragingen. Vanuit het oogpunt van dienstverlening is dit scenario minder sterk dan de andere scenario's. Tussen de andere twee scenario's is er een minder uitgesproken weging op dit thema. De prijs/kwaliteitverhouding is bij de ODR geëvalueerd en in kaart gebracht; in eigen huis is deze onduidelijk en daarmee onzeker.

Bestuurlijke sturing

Ook wat betreft de bestuurlijke sturing scoort het scenario met de knip het minst. Het opdrachtgeverschap wordt daarmee namelijk hybride, deels via overdrachtsmomenten en deels via bestuurlijke afspraken. De mate van bestuurlijk maatwerk is onduidelijk. Binnen de andere twee scenario's is er evenmin sprake van een duidelijke uitkomst. Enerzijds betekent in eigen beheer meer mogelijkheden voor bestuurlijk maatwerk, anderzijds betekent het een vermindering van het "level playing field".

Organisatiekracht

Wat betreft de potentie van de organisatie is scenario 2 (het beleggen van taken bij de ODR) het meest aantrekkelijk. Het voldoet (in potentie) aan de kwaliteitscriteria, er is sprake van minimale kwetsbaarheid van functies, het specialiseren binnen de ODR vergroot de aantrekkingskracht voor werknemers in een krappe arbeidsmarkt en de organisatie is robuust. Organisatie in eigen beheer is op deze thema's met name onduidelijk. Er is sprake van risico's voor de robuustheid en voor de mate waarin voldaan kan worden aan de wettelijke kwaliteitscriteria. Ook hier geldt dat het 'knipscenario' in alle gevallen de meeste risico's met zich meebrengt.

Regionale positie

Het Gelders Stelsel is opgebouwd rond het uitgangspunt dat gemeenten ook ruimhartig hun VTH-bouwtaken inbrengen. De minister is mede op basis van deze toezegging akkoord gegaan met de relatief kleine omgevingsdiensten in Gelderland. Indien de gemeente West Betuwe -als relatief grote deelnemer in de ODR- de VTH-bouwtaken terughaalt is dat een behoorlijke "aderlating" voor de robuustheid van de ODR. Het voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1 komt dan voor de ODR (de andere deelnemers) onder druk. Dit zet de bestuurlijke verhoudingen in de regio op scherp. Op al deze onderdelen is het beleggen van de bouwtaken bij de ODR juist congruent met de principes van het Gelders Stelsel, blijft de regionale dienstverlening op peil en worden complexe en risicovolle bestuurlijke verhoudingen voorkomen.

Financiën structureel

Btw

Indien West Betuwe VTH-taken bij de ODR laat uitvoeren, brengt de ODR 21% btw in rekening bij de gemeente. De gemeente verhaalt deze btw bij het btw-compensatiefonds (BCF). Het BCF is echter eindig en indien veel gemeenten btw verhalen bij het BCF gaat dat ten laste van het gemeentefonds. Micro is de btw dus (min of meer) budget neutraal, macro moet worden voorkomen dat onnodig btw op het BCF wordt verhaald. Er zijn administratief andere oplossingen. Voor West Betuwe maakt dat in de btw-kosten niets uit.

Btw geeft beperkt extra administratieve lasten; op het geheel van de kosten van de afzonderlijke scenario's heeft het geen effect.

Efficiency formatie

In de scenario's is de formatieverdeling ongeveer als volgt:

	ODR VTH-bouwen/milieu	West Betuwe VTH-bouwen/milieu
Scenario 1 VTH-bouw bij WB)	119 fte (waarvan ca. 9 fte t.b.v. West Betuwe VTH-milieu)	23 fte
Scenario 2 (VTH-bouw bij ODR)	140 fte (waarvan ca. 30 fte t.b.v. West Betuwe VTH-bouwen en milieu)	2 fte
Scenario 3 (knip)	Ca. 138 fte (waarvan ca. 28 fte voor West Betuwe)	4 fte

Scenario 3 is niet efficiënt in het intakeproces; in het ergste geval ontstaat voor ca. 2 fte dubbelwerk.

Scenario 1 is door schaal-nadelen minder efficiënt dan scenario 2. Hoe groot dat effect is en waar het precies terecht komt is niet exact te bepalen. De aannames kunnen als volgt zijn:

- In scenario 1 draait een extra geautomatiseerd VTH-systeem (t.o.v. scenario 2)
- Een aantal algemene taken wordt 1x extra uitgevoerd (t.o.v. scenario 2)

We ramen het structureel nadeel van scenario 1 in z'n totaal op 10% van de kleinste bezetting (de 23 fte van West Betuwe): $0,1 * 23 * 70.000 = €161.000$
Het structureel nadeel van scenario 3 is: $2 * 70.000 = €140.000$

Efficiency materieel, systemen

Naast de hiervoor geraamde structurele effecten verwachten wij geen significante andere structurele financiële effecten van de scenario's.

Geen extra financiële effecten van de scenario's

Financieel incidenteel scenario 1

Frictie medewerkers

In scenario 1 draagt de ODR de VTH-medewerkers bouw (werkzaam voor Geldermalsen en Neerijnen) over aan de gemeente West Betuwe. Frictie ontstaat op het moment dat medewerkers in dit proces niet geplaatst kunnen worden. We hanteren hier de volgende theoretische rekensom:

- 10% van de te plaatsen medewerkers kan niet direct geplaatst worden;
- Bij niet plaatsing gaan we uit van de vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%) van de betreffende loonsom (bruto);
- Het betreft ca. 16 fte medewerkers die in aanmerking komen voor plaatsing bij de gemeente West Betuwe.

De personele frictiekosten zijn in scenario 1 in theorie ca.: $0,1 \cdot 16 \cdot \text{€}70.000 \cdot 1,5 = \text{€}168.000$

Naast de directe personele gevolgen ontvalt in scenario 1 ODR een deel van de dekking van de overhead. Theoretisch gaan we uit van het volgende:

- VTH-gerelateerde overhead is ca. 10%
- De formatie reductie in scenario 1 is 16 fte.

Overheadfrictiekosten bedragen theoretisch ca. $16 \cdot (0,1 \cdot \text{€}70.000) = 112.000$

Frictiekosten ICT

Deze frictie kosten zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen.

Raming frictiekosten beheersystemen: 50.000

Frictie materiaal/materieel/huisvesting

Hier geldt dat voor materiaal en materieel geen verwachte frictiekosten zijn, maar voor huisvesting is dit wel aannemelijk. De kosten daarvan zijn met de huidige gegevens niet in beeld te brengen en dus pro memorie.

Investeringsen

In alle scenario's zullen partijen moeten investeren in de organisaties. Het gaat hier om een bedrag van indicatief 100.000 euro. Voor ODR en gemeente samen.

Investeringsen totaal: ca. 100.000 euro

Samenvattend financieel

	Scenario 1 (WB)	West Betuwe		ODR	
		Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Medewerkers	-161.000			-168.000
	Overhead				-112.000
2	ICT				-50.000
	Materieel				pm
3	Investeringsen		-50.000		-50.000
4	Btw-effect		0	0	0
	Totaal	-161.000	-50.000	0	-380.000

De gemeente zal uiteindelijk onderhandelen met de ODR over de frictiekosten.

Financieel incidenteel scenario 2

Frictie medewerkers

In scenario 2 neemt de ODR de medewerkers over van West Betuwe (Lingewaal). Frictie ontstaat op het moment dat medewerkers in dit proces niet geplaatst kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld als iemand slechts gedeeltelijk in het taakveld werkt.

We hanteren hier de volgende theoretische rekensom:

- 10% van de te plaatsen medewerkers kan niet direct geplaatst worden;
- Bij niet plaatsing gaan we uit van de vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%) van de betreffende loonsom (bruto);
- Het betreft 4,4 fte medewerkers die in aanmerking komen voor plaatsing

De personele frictiekosten bedragen in scenario 2 in theorie ca.: $0,1 * 4,4 * €70.000 * 1,5 = €46.200$

Naast de directe personele gevolgen ontvalt in scenario voor de gemeente West Betuwe een deel van de dekking van de overhead. Theoretisch gaan we uit van het volgende:

- Betreffende overhead ca. 10% totale loonsom VTH-bouwtaken
- De formatie reductie in scenario 2 is 4,4 fte.

Overheadfrictiekosten bedragen in scenario 2 theoretisch ca. $4,4 * (0,1 * €70.000) = €30.800$

Frictiekosten ICT

Deze frictie kosten zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen, maar blijven in scenario 2 zeer beperkt. De ODR is gedigitaliseerd en kan de gegevens van Lingewaal zonder veel moeite overnemen.

Raming frictiekosten beheersystemen: 0

Frictie materiaal/materieel

In principe neemt de gemeente West Betuwe het materieel van de ODR over.

Hier ontstaan geen frictiekosten.

Investerings

In scenario 2 is de extra investering in de organisatie beperkt.

Samenvattend financieel

	Scenario 2 (ODR)	West Betuwe		ODR	
	Soort	Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Medewerkers		-46.200		
	Overhead		-30.800		
2	ICT				
	Materieel				
3	Investerings				
4	Btw-effect				
	Totaal		-77.000		

Over de verdeling van die kosten zullen ODR en gemeente in gesprek gaan.

9.5.2 Wegingsmatrix VTH-bouw

	Kenmerk/weging	Scenario 1. Bouwtaken bij West Betuwe	Scenario 2. Bouwtaken bij de ODR	Scenario 3. Regie en intake bouwtaken West Betuwe en de "rest" bij ODR
Dienstverlening (zwaartepunt)	Hostmanship	Sterk op en "verantwoordelijkheid kunnen nemen". Geredeneerd vanuit de klant minder sterk op samenhang milieu, maar sterk op samenhang RO. Minder sterk op specialisme.	Minder sterk in verantwoordelijkheid nemen (voor RO-maatwerk). Sterk op samenhang met milieu. Sterk op specialisatie. <i>Sterk te maken door intake gemeente/ODR</i>	Theoretisch sterk op hostmanship. Risico's afstemproblemen en competentiestrijd, wat leidt tot geen verantwoordelijkheid nemen en minder samenhang
	Prijs/kwaliteit	Geen DVO, kleinere schaal. Prijs/kwaliteit onzeker	Scherp DVO-format. Voldoende zekerheid, robuustheid en kwaliteit (evaluatie Gelders Stelsel)	Inefficiënt proces en gedeelde verantwoordelijkheid ook voor prijs/kwaliteit
	Nabijheid	Op locatie werken mogelijk. Duidelijke feeling met de bestuurlijke RO-praktijk.	Op locatie werken mogelijk. Beperkte feeling met bestuurlijke RO-praktijk. Optie gezamenlijke intake.	Op locatie werken mogelijk. Hybride; en mogelijke conflicten op dossiers
	Integraliteit en één aanspreekpunt	Bouw- en milieuaanvragen niet integraal benaderd. Bouwen en RO wel integraal	Bouwen en milieu integraal. Bouwen-RO wel integraal	Risico op onduidelijke scheidslijnen: dubbele informatieoverdracht voor de inwoner
	Transparantie	Toets op basis van omgevingsplan; meer ruimte voor maatwerk (ja tenzij)	Toets op basis van omgevingsplan dat beleidsmatig is vastgesteld. Level playing field	Risico op verwarring over rolverdeling ODR-gemeente voor inwoner/klant
	Snelheid	Minder strak en digitaal proces. RO-toets meer "in" het proces.	Strak en digitaal proces. Risico vertraging door RO-toets gemeente	Risico op dubbele werk en dus overschrijding van termijnen.
	Rechtszekerheid	Klant krijgt minder rechtsgelijkheid, maar meer maatwerk	Klant krijgt rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, maar minder maatwerk (ja tenzij)	Overdrachtsmoment kan tot interpretatieverschil leiden.
Bestuurlijke sturing	Eigenaarsrol	Mede-eigenaar van GR vanuit een kleiner pakket en belang	Mede-eigenaar van de GR vanuit een stevig pakket en belang	Mede-eigenaar van de GR vanuit een stevig pakket en belang
	Rol afnemer/opdrachtgever	Sturing door plan en op casusniveau	Regievoeren door omgevingsplan en afspraken over afwijkingen (kruimelen)	Complex opdrachtgeverschap dat deels verloopt via overdrachtsmomenten.
	Maatwerk op basis van bestuurlijke keuzes	Meer	Minder	Onduidelijk
Organisatiekracht	Sturing ambtelijk management			
	Mate van specialisatie	Voldoet niet aan de kwaliteitscriteria 2.1	Voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.1	Voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.1
	Kwetsbaarheid van functies	Enigszins	Minimaal	Intakefuncties kwetsbaar
	Aantrekkelijkheid werkgever	Gemeente aantrekkelijk? Minder groeikansen	Specialiseren en groeikansen vergroot aantrekkingskracht	Onduidelijk
	Flexibiliteit/toekomstbestendig	Onzekerheid over robuustheid en kwaliteit. Kanen omgevingswet	Toekomstige vraagstukken geborgd binnen Gelders Stelsel. Omgevingswet implementeerbaar.	Onduidelijk
Financiën	Structureel	-161.000	=	-140.000
	Incidenteel	-430.000	-77.000	-77.000
Regionale positie	Congruentie	Sluit onvoldoende aan bij ontwerp Gelders Stelsel	Hoog	Sluit onvoldoende aan bij ontwerp Gelders Stelsel
	Impact op regionale dienstverlening	Risico's robuustheid ODR. Risico's dat ODR niet voldoet aan kwaliteitscriteria	Nauwelijks	Onduidelijk
	Interbestuurlijke verhoudingen en complexiteit	Hoog, mogelijk domino-effect.	Nauwelijks	Onduidelijk

Legenda:
Scenario scoort positief op het wegingscriterium
Scenario scoort neutraal op het wegingscriterium (c.q. scoort + en -)
Scenario scoort negatief op het wegingscriterium

9.5.3 Conclusies

Centrale conclusie is dat het scenario met een knip in het proces (scenario 3) het slechtste scoort op nagenoeg alle wegingscriteria. Wat hier opvalt is dat er twee typen “integraliteit” moeten worden afgewogen. Is de samenhang tussen enerzijds RO en VTH-bouw of anderzijds de samenhang tussen VTH-milieu en VTH-bouw het belangrijkste? Wij hebben die vraag niet beantwoord en zien weinig verschil in de kwaliteit van dienstverlening tussen een keuze voor de gemeente (scenario 1) en de ODR (scenario 2). Beiden kunnen uiteindelijk excellent gaan scoren. Een voordeel van de ODR daarbij is dat de prijs/kwaliteit verhouding transparant is. Bij de gemeente is meer ruimte voor maatwerk (wat positief en negatief kan worden geduid). In het licht van de organisatiekracht (o.a. kwaliteitscriteria 2.1), de financiën en de regionale positie (Gelders stelsel) scoort de ODR het best. Bij een keuze voor zelf doen (scenario 1) loopt ook de ODR risico's op het punt van robuustheid en organisatiekracht. Alles afwegende scoort scenario 2 (onderbrenging taken bij de ODR) het best.

Het gewenste maatwerk en de principes van hostmanship kunnen bij de ODR worden versterkt door:

- Hostmanship nadrukkelijk op te nemen in de DVO en actief te zorgen voor de overdracht van deze principes. De bereidheid bij ODR is er om hieraan mee te werken.
- In de DVO opnemen dat gewerkt wordt met vaste ODR-medewerkers per gebied en tevens vastleggen dat intake geschiedt waar de klant dat wenst.
- Tenslotte is het een optie om voor ingewikkelde aanvragen “samen” de intake te doen (RO-medewerker gemeente en medewerker ODR). Dit is ook deels “dubbel” werk, maar beter voor de klant (minder risico dubbele signalen).
- Tenslotte is het een optie om voor ingewikkelde aanvragen “samen” de intake te doen (RO-medewerker gemeente en medewerker ODR).

10 Bedrijfsvoeringstaken

10.1 Inleiding

10.1.1 Financiën, IM/ICT en P&O Geldermalsen/BWB

De gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe²⁸ (BWB) is per 01-01-2016 opgericht door Geldermalsen, Tiel en Culemborg. Het gaat om een GR-light (slechts één bestuursorgaan). Eerder (2014) startte de samenwerking al op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Het doel van de samenwerking is omschreven in art 3 lid 1 van de GR: “De doelstelling is om gezamenlijke voordelen te realiseren door:

- 1 De kosten te verlagen;
- 2 De kwaliteit te verhogen;
- 3 De kwetsbaarheid te verminderen;
- 4 Kansen te bieden aan medewerkers”.

In de GR is reeds aangegeven dat het mogelijk is dat Neerijnen en Lingewaal toetreden tot de samenwerking²⁹. De verschillende deelnemers nemen het volgende af van de BWB:

Taakveld	Geldermalsen	Tiel	Culemborg
Directie/ondersteuning			
Financiën			
• beleid	X	X	X
• advies	X	X	X
• beheer	X	X	X
IM/ICT (en DIV)			
• beleid	X	X	X
• advies	X	X	X
• beheer	X	X	X
P&O			
• beleid	X	X	X
• advies	X	X	X
• beheer	X	X	X
Facilitaire zaken (per 1-3-2017)			
• beleid		X	X
• advies		X	X
• beheer		X	X
Juridische zaken (per 1-3-2017)			
• beleid		X	X
• advies		X	X
• beheer		X	X
Vastgoedmanagement			

Het werkgebied Geldermalsen, Tiel en Culemborg omvat ruim 100.000 inwoners. Daarnaast levert de BWB diensten aan zes verbonden partijen. De organisatie van

²⁸ In dit geval wel met een streepje

²⁹ Overwegingen in de gemeenschappelijke regeling BWB.

BWB heeft een toegestane formatie van **139,53 fte** en een feitelijke bezetting van **134,29 fte**.

Sinds 01-01-2016 bestaat het takenpakket van BWB voor Geldermalsen uit Financiën, IM/ICT, DIV (Documentaire Informatievoorziening) en P&O. Dit takenpakket is al sinds 1-4-2014 samengevoegd met Culemborg en Tiel door op één locatie samen te werken, maar de GR is later geïntroduceerd. DIV³⁰ wordt in dit onderzoek beschouwd als integraal onderdeel van het taakveld IM/ICT. Zoals hiervoor aangegeven gaat het om een “lichte bedrijfsvoering-GR” met een niet-geleed bestuur. Geldermalsen, Tiel en Culemborg wijzen ieder een bestuurslid aan³¹. De deelnemers hebben geen bevoegdheden overgedragen aan de BWB, maar voorzien wel in de juiste mandaten³². De directeur valt onder het bestuur, is secretaris van het bestuur en geeft leiding aan de organisatie (tevens WOR-bestuurder)³³. De gemeentesecretarissen van Geldermalsen, Tiel en Culemborg vormen, volgens gemeenschappelijke regeling, de netwerkdirectie. De netwerkdirectie stuurt onder verantwoordelijkheid van het bestuur de directeur. Naast de gemeenschappelijke regeling is er sprake van een uitgewerkte “governancestructuur”. Hierin is vastgelegd dat er per taakveld (P&O, IM/ICT en Financiën) sprake is van een opdrachtgeversoverleg (OGO).

Tiel en Culemborg hebben met ingang van 01-03-2017 ook Facilitaire Zaken (FZ) en Juridische Zaken (JZ) ondergebracht bij BWB. Met het oog op de herindeling heeft Geldermalsen deze twee taken niet ondergebracht. We richten ons in dit onderzoek daarom alleen op de taakvelden Financiën, IM/ICT en P&O.

De verdeelsleutel is bepaald op basis van de inbreng van budgetten per deelnemer in de oorspronkelijke begroting. Met een aandeel van €2.652.282 in een totale begroting van €10.123.214 neemt Geldermalsen op dit moment nog voor 26,2% deel (wat volgens de meest recente gegevens van de BWB neerkomt op ca. 29,6 fte).³⁴

10.1.2 Financiën, IM/ICT en P&O Lingewaal en Neerijnen

Neerijnen en Lingewaal hebben de uitvoerings- en beleidstaken op de taakvelden Financiën, IM/ICT en P&O in eigen huis georganiseerd. In de onderstaande tabel geven we een overzicht van de personele bezetting (formatie) per taakveld bij Neerijnen Lingewaal en het deel dat binnen de BWB voor Geldermalsen werkzaam is:

Taakveld	Formatie (fte)			
	BWB	Geldermalsen	Lingewaal	Neerijnen
Financiën		11,2	3,53	2,58
IM/ICT (incl. DIV)		12,2	3,72	7,28
P&O		4,7	1,65	0,88
Overhead BWB		1,5		
Totaal		29,6	8,90	10,74

³⁰ Documentaire informatievoorziening

³¹ Art 6 van de gemeenschappelijke regeling BWB

³² Art 5 van de gemeenschappelijke regeling BWB

³³ Art 15 van de gemeenschappelijke regeling BWB

³⁴ In de nieuwe verdeelsleutel (incl. FZ en JZ) neemt Geldermalsen nog voor 21,7% deel in BWB

10.1.3 Juridische kaders

De gemeente West Betuwe treedt conform de Arhi-regels in de rechten en plichten van de GR BWB (Arhi art 44, lid 1) van Geldermalsen.

De GR BWB bepaalt:

“Uittreding van een of meer deelnemers is gedurende een periode van vijf jaar na het aangaan van of toetreding tot de regeling niet mogelijk³⁵. Uittreden is dus volgens de regeling pas mogelijk na 01-01-2021. Tevens geldt een opzegtermijn van 2 jaar.

De wet algemene regels herindeling (Arhi) is hier van toepassing. Met name art 41 lid 4 is hier relevant (zie separate bijlage). Dat stelt:

“De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in het derde lid treffen, voor zoveel nodig, binnen zes maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde gemeentelijke indeling voortvloeiende voorzieningen. Zij kunnen daarbij afwijken van de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers. De in de eerste volzin genoemde termijn kan door gedeputeerde staten van de betrokken provincie of, zo de regeling uitsluitend tussen burgemeesters is aangegaan, door de commissaris van de Koning in die provincie met ten hoogste zes maanden worden verlengd”.

Bij *uittreden* gaat het om de volgende vragen:

- 1 Is af te wijken van de vijf-jaar-periode (GR BWB art 26, lid 1), d.w.z. 1-1-2021?
- 2 Kan sneller dan de opzegtermijn van 2 jaar na opzegging worden uitgetreden (GR BWB art 26, lid 2). Indien per 1-1-2019 wordt opgezegd eveneens 1-1-2021?
- 3 Wat zijn de personele verplichtingen bij uittreden (ca. 29,6 fte) (GR BWB art 26, lid 5)?
- 4 Hoe hoog zijn de investeringskosten, frictiekosten, huisvestingskosten, verhuiskosten en materiële kosten (GR BWB art 26, lid 7)?
- 5 Hoe hoog zijn de advieskosten (GR BWB art 26, lid 8)?

Het advies van Proef³⁶ zegt hierover dat Culemborg, Tiel en de nieuwe gemeente West Betuwe na 1-1-2019 in geval van uittreden van West Betuwe gezamenlijk een acceptabele oplossing moeten vinden. De regels uit de GR hebben op dat moment geen rechtskracht, maar de deelnemers moeten er in unanimitéit uit zien te komen. Komen partijen er niet uit dan is GS het eerste escalatieniveau.

Bij *uitbreiding van de taken als gevolg van herindeling* gaat het om de volgende vragen:

- 1 Kan de GR ongewijzigd blijven gelden (zonder actie is dat het geval)?
- 2 Is de bijdrage van 2 euro per inwoner gedurende 3 jaar (voor de programma-kosten) van toepassing bij deze gemeentelijke herindeling (GR BWB art 25, lid 4)? Indien onverkort van toepassing gaat het om $2 \times 3 \times (11.157 + 12.353) =$

³⁵ Art 26 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling BWB

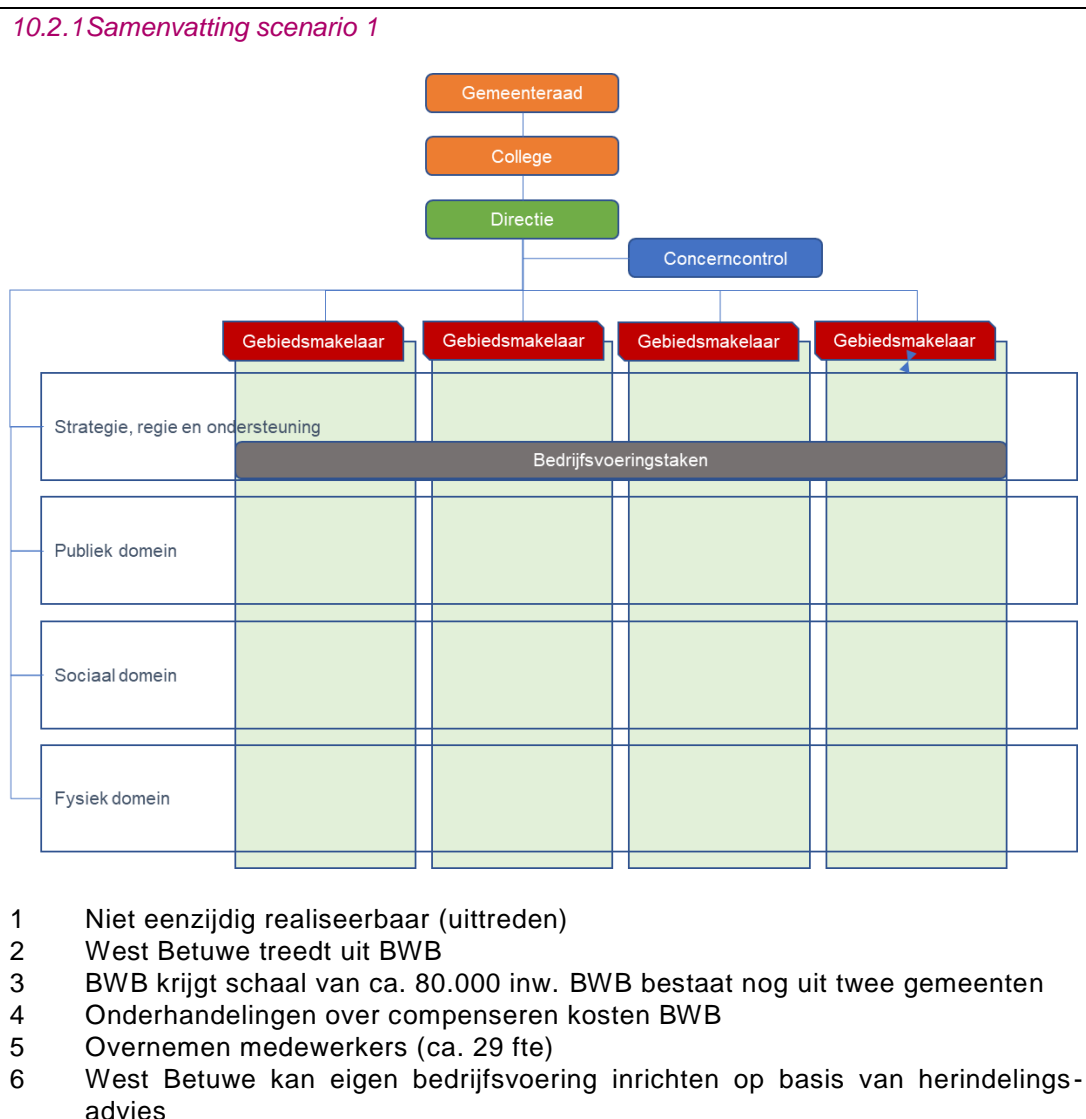
³⁶ Zie separate bijlage

€141.060. Waarschijnlijk zijn deze kosten reeds gemaakt door Neerijnen en Lingewaal bij de voorbereiding op de harmonisatie met BWB.

3 Wat wordt de nieuwe verdeelsleutel?

Ook hier geldt dat Tiel, Culemborg en West Betuwe nieuwe afspraken maken op basis van redelijkheid en billijkheid.

10.2 Scenario 1: Financiën, IM/ICT en P&O bij West Betuwe



10.2.2 Juridisch

In dit scenario treedt Geldermalsen/West Betuwe uit de BWB. Ten aanzien van uittreding is o.a. het volgende geregeld in de GR³⁷:

- Uittreding van een of meer deelnemers is gedurende een periode van vijf jaar na het aangaan van of toetreding tot de regeling niet mogelijk.
- Na de in het eerste lid genoemde periode kan een deelnemer uittreden door toezending van de daartoe strekkende besluiten van de bestuursorganen aan het bestuur.
- De uittreding kan slechts plaatsvinden op 1 januari van ieder jaar met inachtneming van een opzegtermijn van 2 jaar.
- Het bestuur besluit over de gevolgen van de uittreding,

Overigens geldt dat de Arhi bepaalt dat de gemeente West Betuwe wel kan uittreden (na 1-1-19). Bij de voorwaarden waaronder gaat het om billijkheid en redelijkheid.

In dit scenario draagt BWB -in principe- ook de bij te taken behorende formatie over aan West Betuwe. Het sociaal statuut van BWB geldt voor deze medewerkers. West Betuwe compenseert BWB voor alle directe en indirecte kosten van de opzegging. Te denken valt aan:

- Frictiekosten;
- Investeringskosten;
- Personele kosten;
- Huisvestingskosten en verhuiskosten;
- Materiële kosten³⁸.

Naast de financiële en personele gevolgen, heeft het uittreden van Geldermalsen gevolgen voor de organisatie van de BWB; die wordt aanzienlijk kleiner.

10.2.3 Bestuurlijke sturing

De bestuurlijke sturing verloopt conform het herindelingsadvies. De medewerkers gaan werken volgens de filosofie en het dienstverleningsconcept van West Betuwe.

10.2.4 Ambtelijke sturing en organisatie

West Betuwe brengt de taakvelden Financiën, IM/ICT en P&O onder in de eigen organisatie en richt deze in op basis van de hoofdstructuur en het sturingsconcept. Door taken “in huis” te organiseren kan West Betuwe zelf regie voeren en invulling geven aan “*hostmanship, dichtbij en op maat*”.

10.2.5 DVO

Niet van toepassing

³⁷ GR BWB art 26

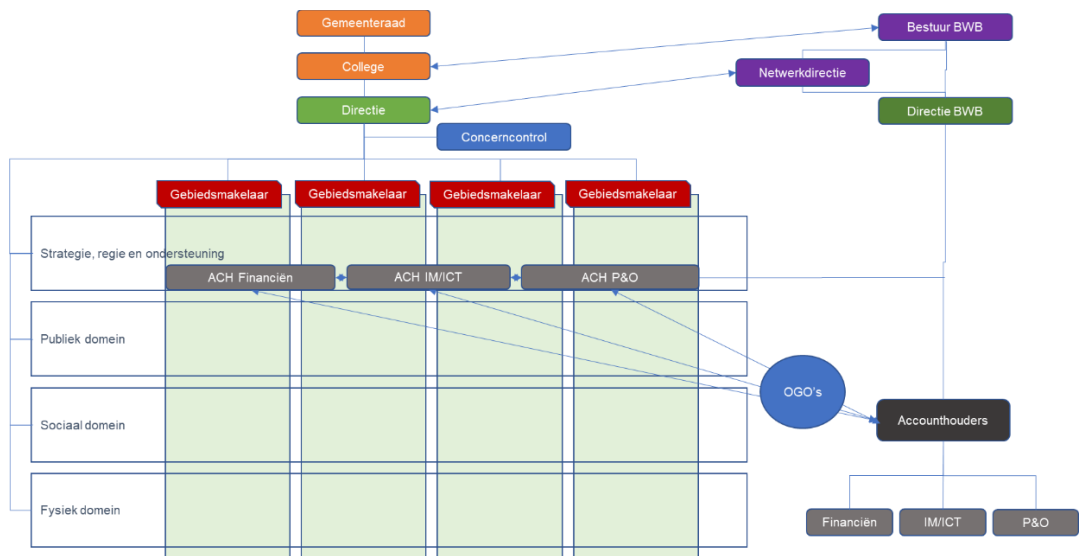
³⁸ Art. 26 lid 7 van de gemeenschappelijke regeling BWB

10.2.6 Medewerkers

West Betuwe heeft als uittredende partij de verplichting om de hierdoor ontstane personele verplichtingen op zich te nemen.³⁹ Het sociaal statuut van BWB geldt.

10.3 Scenario 2: Financiën, IM/ICT en P&O bij BWB

10.3.1 Samenvatting scenario 2



- 1 Niet eenzijdig realiseerbaar; wel “voorgesorteerd” in de overwegingen van de GR
- 2 West Betuwe neemt deel in BWB (totaal drie deelnemers).
- 3 BWB voert Financiën, IM/ICT en P&O uit voor West Betuwe
- 4 Toename schaalgrootte taakuitoefening BWB (ca. 120.000)
- 5 Aanpassing verdeelsleutel/verhoudingen
- 6 Overnemen medewerkers Neerijnen en Lingewaal
- 7 De uitwerking van dit scenario gaat ervanuit dat BWB zou moeten werken als SSC

Dit scenario gaat uit van de overgang van de taakvelden Financiën, IM/ICT en P&O van Neerijnen en Lingewaal naar BWB en daarmee de overgang van de betreffende medewerkers en bijhorend materieel en materiaal. Deze overgang is mogelijk aangezien de gemeenschappelijke regeling expliciet aangeeft⁴⁰ dat Neerijnen en Lingewaal kunnen toetreden tot de BWB.

10.3.2 Juridisch

Het mogelijke toetreden van Neerijnen en Lingewaal tot de BWB (c.q. herindeling) is voorzien in de gemeenschappelijke regeling. Dit scenario heeft dan ook geen

³⁹ Art. 26 lid 5 van de gemeenschappelijke regeling BWB

⁴⁰ Overwegingen in de gemeenschappelijke regeling BWB.

noemenswaardige juridische consequenties. De GR moet op onderdelen worden aangepast, maar kan in grote lijnen ongewijzigd blijven doordat ook in de nieuwe situatie sprake is van drie deelnemende partijen. De verdeelsleutel die op dit moment wordt gehanteerd moet op de nieuwe verhoudingen worden aangepast. De overname van mensen, materiaal en materieel moet uiteraard tussen partijen worden overeengekomen.

10.3.3 Bestuurlijke sturing

De gemeente West Betuwe is deelnemer/mede-eigenaar van de BWB. Tevens is de gemeente West Betuwe opdrachtgever voor BWB op de genoemde taakvelden. Dit scenario is zo ingericht dat er binnen het college van West Betuwe een onderscheid wordt gemaakt tussen beide rollen en deze zo mogelijk worden gescheiden. In dit scenario werkt BWB volgens de logica van een Shared Service Center (SSC). Uitgangspunt daarbij is zoveel mogelijk standaardisatie van producten en processen. BWB en West Betuwe leggen de dienstverlening vast in een DVO (inclusief hostmanship en de fysieke aanwezigheid van de verschillende consultants).

10.3.4 Ambtelijke sturing en organisatie

Ook wanneer bedrijfsvoering in een gemeenschappelijke regeling is ondergebracht vraagt dit om het aanvullend organiseren van *“hostmanship, dichtbij en op maat”*. Dit geldt met name voor taken die om veel afstemming vragen met het bestuur en de verschillende vakafdelingen van West Betuwe. Het is van belang om concrete werkafspraken te maken met de medewerkers van de BWB zodat deze gaan werken volgens de filosofie en het dienstverleningsconcept van West Betuwe.

Een essentieel onderdeel van de manier van organiseren is het consultantsmodel. De medewerkers die een beleids- en adviesfunctie hebben bij financiën, ICT/IM en P&O voeren die taken zoveel mogelijk uit op locatie. Daarnaast zorgen de consultants samen dat een bestuurder, een manager of een medewerker een integraal antwoord krijgt.

10.3.5 DVO

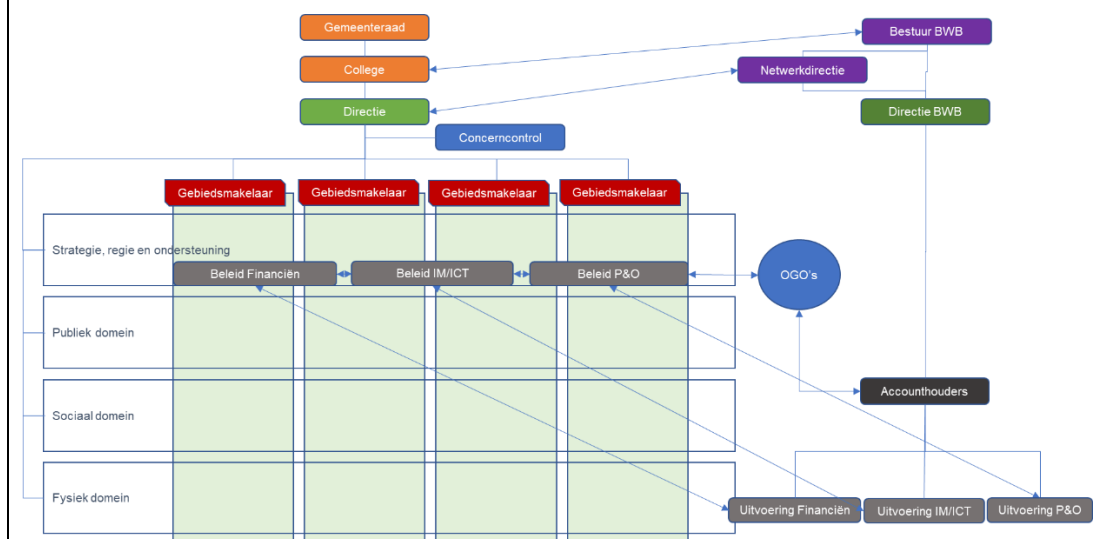
West Betuwe en BWB werken op basis van een DVO en maken afspraken. Daarbij kunnen afzonderlijk afspraken worden gemaakt over meer- en minderwerk.

10.3.6 Medewerkers

In dit scenario gaan de medewerkers van Neerijnen en Lingewaal (Financiën, IM/ICT en P&O) over naar de BWB. Het sociaal statuut van de gemeentelijke herindeling West Betuwe is van toepassing.

10.4 Scenario 3: Beleid WB, uitvoering BWB of per taakveld

10.4.1 Samenvatting scenario 3



Dit scenario kan op twee manieren worden uitgewerkt:

Optie 1

1. Beleidstaken (strategie/regie in uitvraag) op de taakvelden Financiën, IM/ICT en P&O gaan naar West Betuwe en uitvoeringstaken naar de BWB.
2. Taken/medewerkers beleid en advies BWB terug naar WB
3. Taken/medewerkers uitvoering Lingewaal en Neerijnen naar BWB
4. Medewerking BWB noodzakelijk

Optie 2:

1. Per taakveld afwegen of deze het beste bij West Betuwe of bij de BWB kan worden ondergebracht.
2. Bijvoorbeeld financiën integraal bij WB en de rest van de betreffende taken integraal bij BWB
3. Taken/medewerkers financiën van BWB naar West Betuwe
4. Taken/medewerkers ICT/IM en P&O van Lingewaal en Neerijnen naar BWB
5. Medewerking BWB noodzakelijk

De *eerste optie* past in de logica van het herindelingsadvies waarbij het uitgangspunt is dat taken die direct gerelateerd zijn aan het bestuur in de eigen organisatie blijven plaatsvinden (m.n. financiën). Beleids- en adviestaken die nu door Geldermalsen zijn ondergebracht bij de BWB worden vanuit dat perspectief teruggehaald naar West Betuwe. De beleidstaken worden gezien als 'kerntaken' waarop West Betuwe in eigen huis regie moet kunnen voeren. Administratieve en ondersteunende taken kunnen bij de BWB op grote schaal worden georganiseerd.⁴¹

Een *tweede optie* is om deze afweging per taakveld te maken, bijvoorbeeld op basis van vereiste schaal of gewenste nabijheid. In onze weging kijken we naar de variant

⁴¹ Herindelingsadvies West Betuwe p.41-42

waarbij financiën (integraal) terugkomt bij West Betuwe en ICT/IM en P&O bij BWB blijven.

10.4.2 Juridisch

De GR BWB biedt ruimte aan nieuwe deelnemers en uitbreiding van taken. De varianties van dit scenario passen niet binnen de GR BWB. Voor deze scenario's is de medewerking van BWB noodzakelijk; inclusief een herziening van de gemeenschappelijke regeling. Voor de medewerkers gelden de sociale statuten van de eigen organisaties.

10.4.3 Bestuurlijke sturing

De bestuurlijke sturing op beleidstaken binnen West Betuwe verloopt conform het herindelingsadvies. Doordat (bepaalde) uitvoeringstaken op afstand staan vraagt dit scenario om scherpe dienstverleningsovereenkomsten. Ook hier geldt dat het scenario zo is ingericht dat de eigenaarsrol en de afnemersrol binnen de gemeente West Betuwe worden gescheiden. BWB gaat voor West Betuwe werken volgens de logica van een SSC op basis van DVO's.

10.4.4 Ambtelijke sturing en organisatie

In optie 1 moet de aansluiting tussen beleid en uitvoering strak worden georganiseerd. In optie 2 vraagt vooral de integraliteit van het middelenbeleid aandacht. De gemeente en BWB stellen hiertoe accounthouders aan. Afstemming vindt plaats in het OGO (opdrachtgeversoverleg).

10.4.5 DVO

West Betuwe en BWB werken op basis van een DVO en maken afspraken. Daarbij worden afzonderlijk afspraken gemaakt over meer- en minderwerk.

10.4.6 Medewerkers

Bij optie 1 gaan de medewerkers die bij de BWB op beleidstaken voor Geldermalsen werkzaam zijn over naar de gemeente West Betuwe en maken de medewerkers op uitvoeringstaken bij Neerijnen en Lingewaal de overstap naar de BWB. Bij optie 2 hangt dit af van de keuzes die door de gemeente West Betuwe per taakveld worden gemaakt. De sociale statuten van de latende organisaties gelden.

10.5 Weging scenario's Bedrijfsvoeringstaken

10.5.1 Weging

Aanbesteden

Voor de scenario's voor de bedrijfsvoeringstaken geldt het volgende:

- 1 Indien West Betuwe alle werkzaamheden terughaalt is er geen aanbestedingsvraagstuk;
- 2 Indien een deel van de taken bij BWB blijft (alle beleidstaken of een integraal taakveld) moet aan een paar voorwaarden worden voldaan:
 - 2.1 West Betuwe moet een positie houden binnen het bestuur van BWB;
 - 2.2 De bijdrage van West Betuwe in het bestuur moet effectief kunnen zijn. Als hieraan niet wordt voldaan, ontstaat een aanbestedingsvraagstuk.
- 3 Indien de betreffende bedrijfsvoeringstaken bij BWB worden ondergebracht is de positie van West Betuwe in het BWB-bestuur stevig en duidelijk. Hier ontstaat geen aanbestedingsvraagstuk.

Dienstverlening

Op basis van de criteria voor interne (!) dienstverlening is bedrijfsvoering "in huis" de beste oplossing:

- 1 Meer nabijheid voor bestuurders en inhoudelijke afdelingen (contactpersonen);
- 2 Meer integraliteit;
- 3 Snelheid (dicht op de bal);
- 4 Meer (bestuurlijk) maatwerk;
- 5 En betere mogelijkheden om hostmanship te implementeren.

In principe is een aantal van deze voordelen ook realiseerbaar binnen BWB, echter de kaders van een DVO, de interne sturing van BWB en de gestandaardiseerde processen zetten nabijheid, snelheid en maatwerk onder druk. Vooral bij een thema als financiën -dagelijks aan de orde in alle processen- is dit een belangrijk aandachtspunt.

De andere kant is dat dienstverlening ook afhankelijk is van kwaliteit, specialisatie, beperkte kwetsbaarheid, continuïteit en innovatiekracht. Deze aspecten zijn goed georganiseerd en geborgd bij een gespecialiseerde bedrijfsvoeringsorganisatie met voldoende omvang. Vooral bij ICT (minimum draagkracht 120.000 inw.) is specialisatie en innovatie erg belangrijk. Nieuwe problemen en nieuwe wetgeving rond ICT rollen over elkaar heen en vragen gerichte en gespecialiseerde aandacht. Voor een deel is kennis extern in te huren. Inhuren is kostbaar en levert ook niet altijd het gewenste maatwerk.

Bestuurlijke sturing

Indien bedrijfsvoering "in huis" georganiseerd is biedt dat het bestuur de mogelijkheid de eigen ondersteuningswensen te borgen in de eigen organisatie. Maatwerk is eenvoudig realiseerbaar. De bestuurlijke sturing op efficiency, standaardisatie en landelijke kwaliteitseisen is minder prominent, wat uiteindelijk kan leiden tot suboptimale en duurdere bedrijfsvoering.

Een knip tussen beleid en uitvoering kent de volgende risico's:

- 1 De knip tussen beleid en uitvoering is niet helder;
- 2 Er is discussie tussen beleid en uitvoering over vorm, inhoud en timing;

- 3 Uitvoering beroept zich op de DVO en richt zich naar de interne BWB-sturing, terwijl beleid -in opdracht van het WB-bestuur- steeds met andere wensen en eisen komt;
- 4 De discussie tussen BWB over DVO en maatwerk blijft voortduren.

Een DVO voelt in eerste instantie als een keurslijf, maar wordt in de loop der jaren steeds beter op maat en biedt veel meer transparantie als het gaat om kwaliteit, kosten, resultaten, kosten van maatwerk etc. Een DVO is daarmee voor het bestuur een uitstekend stuurinstrument om de bedrijfsvoering te richten. Overigens is het goed mogelijk de sturing op bedrijfsvoering intern ook met behulp van een DVO aan te scherpen.

Organisatiekracht

De ambtelijke sturing vanuit de gemeente op BWB (zeker zoals het nu georganiseerd is) is complex. Het concept hinkt hoe dan ook op twee gedachten. Enerzijds is het doel van BWB efficiency, specialisatie, minder kwetsbaarheid, ontwikkelkansen voor medewerkers - aan de andere kant “moet” BWB functioneren als afdelingen van de gemeente. Die dubbele doelstelling is niet realiseerbaar (zonder flinke investeringen en structureel meer geld). De sturing loopt nu bovendien over veel schijven. Er is een BWB-bestuur, een netwerkdirectie en een opdrachtgeversoverleg per taakveld. Daarnaast hebben afdelingshoofden en bestuurders ook nog individuele contacten met de bedrijfsvoeringsmedewerkers. Hiermee verkeert BWB thans regelmatig in een spagaat.

BWB biedt anderzijds, zeker voor medewerkers die ervoor hebben gekozen om zich te ontwikkelen in hun vak veel meer specialisatie en carrièremogelijkheden. In de basis is BWB daarmee een aantrekkelijke werkgever.

Splitsen van beleid en uitvoering, maakt de ambtelijke sturing complexer (zie ook bestuurlijke sturing). De kwetsbaarheid neemt daardoor ook toe en de ontwikkelkansen nemen weer af.

Regionale positie

Terughalen van de bedrijfsvoeringsfuncties vanuit BWB naar West Betuwe heeft de volgende nadelen:

- 1 BWB wordt aanzienlijk kleiner waardoor de dienstverlening en in ieder geval de robuustheid van de organisatie in het geding komt;
- 2 Het is in strijd met de intenties (Neerijnen en Lingewaal treden toe) zoals die eerder zijn uitgesproken in de gemeenschappelijke regeling. Bovendien doen Neerijnen, Lingewaal en BWB al mee in het harmonisatieproces.

Een en ander zet de bestuurlijke verhoudingen in de regio zeker onder druk.

Financiën structureel

Btw

Indien West Betuwe bedrijfsvoeringstaken bij BWB laat uitvoeren, brengt BWB 21% btw in rekening bij de gemeente. Aangezien het hier om bedrijfsvoeringstaken gaat moet rekening worden gehouden met het door de belastingdienst aan de gemeente gegunde mengpercentage. Wat dit mengpercentage is voor West Betuwe is nog niet bekend. Uitgaande van de huidige situatie verhaalt de gemeente 93,6% op het BCF.

Daarnaast verhaalt de gemeente 2,9% op de Belastingdienst (ondernemerstaken). Wat resteert is 3,5% (van die 21% BTW) als extra lasten voor de gemeente wanneer taken bij BWB zijn ondergebracht. Om het btw-nadeel van uitbesteden te benaderen gaan we uit van:

- 1 De omzet van West Betuwe bij BWB is ongeveer het dubbele van de omzet van Geldermalsen ($2 \times 2.652.000 = \text{€}5.304.000$)
- 2 Het btw-mengpercentage blijft ongeveer gelijk voor West Betuwe

Zelf doen (scenario 1) geeft geen btw-effect
 BWB (scenario 2) betekent $0,035 \times 0,21 \times 5.304.000 = \text{€}38.984$

Efficiency formatie

In de scenario's is de formatieverdeling ongeveer als volgt:

Betreffende taken	BWB	West Betuwe
Scenario 1 WB	105 (0 t.b.v. WB)	50
Scenario 2 BWB	155 (50 t.b.v. WB)	0
Scenario 3a (knip beleid uitvoering)	126 (21 t.b.v. WB)	29
Scenario 3b (financiën integraal bij WB)	137 (32 t.b.v. WB)	18

Scenario 3a is niet efficiënt als gevolg van de knip beleid en uitvoering. Het gaat om 4 taakvelden; in het ergste geval ontstaat $4 \times 0,5 \text{ fte} = 2 \text{ fte}$ dubbelwerk. De systemen blijven wel allemaal bij BWB en daar ontstaan in principe geen dubbelingen.

Scenario 3b levert in principe nauwelijks efficiëncynadelen op. Zowel BWB als gemeente zijn voldoende van omvang om deze taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Wel worden twee financiële systemen gedraaid in plaats van één (scenario 2).

In scenario 1 is sprake van schaalnadelen (waarschijnlijk in beide organisaties). Op alle taakvelden draaien twee in plaats van één systeem (t.o.v. scenario 2). Een aantal algemene taken wordt eveneens dubbel uitgevoerd. Het effect voor BWB ramen we op 5% en voor de gemeente op 10% (systemen en formatie).

We ramen het structureel nadeel als volgt:

- Scenario 1 : $0,1 \times 50 \times 70.000 = \text{€}350.000$ (West Betuwe)
- $0,05 \times 50 \times 70.000 = \text{€}175.000$ (BWB)
- Scenario 2 : = 0
- Scenario 3a: $2 \times 70.000 = \text{€}140.000$
- Scenario 3b: $1 \times 70.000 = \text{€} 70.000$

Efficiency materieel, systemen

Naast de hiervoor geraamde structurele effecten verwachten wij geen significante andere structurele financiële effecten van de scenario's.

Geen extra financiële effecten van de scenario's

Financieel incidenteel scenario 1

Frictie medewerkers

In scenario 1 draagt BWB de medewerkers (Geldermalsen) over aan de gemeente West Betuwe. Frictie ontstaat op het moment dat medewerkers in dit proces niet geplaatst kunnen worden. We hanteren hier de volgende theoretische rekensom:

- 10% van de te plaatsen medewerkers kan niet direct geplaatst worden;
- Bij niet plaatsing gaan we uit van de vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%) van de betreffende loonsom (bruto);
- Het betreft ca. 30 medewerkers die in aanmerking komen voor plaatsing bij de gemeente West Betuwe.

De personele frictiekosten bedragen in scenario 1 in theorie ca.: $0,1 * 30 * €70.000 * 1,5 = € 315.000$

Naast de directe personele gevolgen ontvangt in scenario 1 een deel van de dekking van de overhead van BWB. Wij gaan uit van:

- Een overhead van ca. 10%
- De formatie reductie in scenario 1 is 30 fte.

Overheadfrictiekosten bedragen theoretisch ca. $30 * (0,1 * 70.000) = 210.000$

Frictiekosten ICT

Deze frictie kosten zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen.

Raming frictiekosten beheersystemen: 100.000

Frictie materiaal/materieel

Geen verwachte frictiekosten.

Investeringsen

In alle scenario's zullen partijen moeten investeren in de organisaties. Het gaat hier om een bedrag van indicatief 100.000 euro. Voor BWB en gemeente samen.

Investeringsen totaal: ca. 100.000 euro

Samenvattend financieel

	Scenario 1 (WB)	West Betuwe		BWB	
	Soort	Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Medewerkers	-350.000		-175.000	-315.000
	Overhead				-210.000
2	ICT		-100.000		
	Materieel				
3	Investeringsen		-80.000		-20.000
4	Btw-effect			0	0
	Totaal	-350.000	-180.000	-175.000	-545.000

De gemeente zal uiteindelijk onderhandelen met BWB over de frictiekosten.

Financieel incidenteel scenario 2

Frictie medewerkers

In scenario 2 neemt BWB de medewerkers over van West Betuwe (Neerijnen en Lingewaal). Frictie ontstaat op het moment dat medewerkers in dit proces niet geplaatst kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld als iemand slechts gedeeltelijk in het taakveld werkt.

We hanteren hier de volgende theoretische rekensom:

- 10% van de te plaatsen medewerkers kan niet direct geplaatst worden;
- Bij niet plaatsing gaan we uit van de vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%) van de betreffende loonsom (bruto);
- Het betreft 20 fte medewerkers die in aanmerking komen voor plaatsing

De personele frictiekosten bedragen in scenario 2 in theorie ca.: $0,1 * 20 * €70.000 * 1,5 =$ € 210.000

Naast de directe personele gevolgen ontvangt in scenario 2 voor de gemeente West Betuwe een deel van de dekking van de overhead. We gaan er hier vanuit dat deze effecten verwaarloosbaar zijn. Ook in de scenario's 3a en 3b treden effecten op voor de dekking van de overhead. Maar ook hier zijn die verwaarloosbaar (het gaat immers al om de overhead).

Frictiekosten ICT

Deze frictie kosten zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen.

Raming frictiekosten beheersystemen: ?
--

Frictie materiaal/materieel

Hier ontstaan geen substantiële frictiekosten.
--

Investerings

In scenario 2 is de extra investering in de organisatie beperkt. Wel is het verstandig om te investeren in de samenwerking BWB-West Betuwe; raming €100.000

Samenvattend financieel

	Scenario 2 (BWB)	West Betuwe		BWB	
	Soort	Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Medewerkers		-210.000		
	Overhead				
2	ICT				
	Materieel				
3	Investerings		-50.000		-50.000
4	Btw-effect	-38.984			
	Totaal	-38.984	-260.000		-50.000

Over de verdeling van die kosten zullen BWB en gemeente in gesprek gaan.

10.5.2 Wegingsmatrix bedrijfsvoeringstaken

	Kenmerk/weging	Scenario 1. Financiën, IM/ICT en P&O bij West Betuwe	Scenario 2. Financiën, IM/ICT en P&O bij BWB	Scenario 3. Beleid WB, uitvoering BWB of per taakveld
Dienstverlening (zwaartepunt) <i>In deze scenario's: aan interne klanten</i>	Hostmanship	Sterk op hostmanship, samenhang en verantwoordelijkheid nemen (echter geen JZ en FZ)	Hostmanship implementeerbaar, echter aandacht voor aanwezigheid op locatie	Hostmanship realiseerbaar, mogelijke complicatie is knip beleid-uitvoering (of gebrek aan integraliteit taken).
	Prijs/kwaliteit	Geen informatie beschikbaar. WB groot genoeg voor Fin en P&O. ICT eist samenwerking	Geen informatie beschikbaar. DVO's noodzakelijk. Schaalvoordelen mogelijk, zeker ICT	Onduidelijk. Kans door per taakveld op de juiste schaal te organiseren
	Nabijheid	Aanwezigheid en directe ondersteuning door vaste consulenten.	Aanwezigheid en directe ondersteuning door vaste consulent kan, maar is minder.	Aanwezigheid en directe ondersteuning door vaste consulenten.
	Integraliteit en één aanspreekpunt	Integraliteit en een aanspreekpunt realiseerbaar	Integraliteit en een aanspreekpunt realiseerbaar	Integraliteit en een aanspreekpunt niet zeker
	Transparantie	Via verantwoordingsverslagen.	Op basis van DVO	Mogelijk, maar complexe verantwoording prestaties
	Snelheid	In principe mogelijk	In principe mogelijk	Risico op vertraging door extra schakel beleid-uitvoering.
	Rechtszekerheid			
Bestuurlijke sturing	Eigenaarsrol	Geen GR BWB-deelname	Duidelijk; GR met drie deelnemers	Complexe verhoudingen
	Rol afnemer/opdrachtgever	Op basis principes herindelingsadvies	Te regelen. Nieuwe roldefinities en DVO's	Opdrachtgeverschap in eigen huis met voldoende body.
	Maatwerk op basis van bestuurlijke keuzes	Maatwerk mogelijk.	Minder ruimte voor maatwerk en eigen systemen	Maatwerk mogelijk. Administraties volgens vaste systemen
Organisatiekracht	Sturing ambtelijk management	Mogelijk	Complex door netwerkdirectie en OGO's. Eenvoudiger is mogelijk	Complex door netwerkdirectie, OGO's en directe sturing vanuit beleid
	Mate van specialisatie	Mogelijk, maar samenwerking ICT blijft noodzakelijk	Goed mogelijk (>120.000 inw.). Perfect voor ICT	Beleid en uitvoering splitsen niet ideaal. Optie om per taakveld in te richten
	Kwetsbaarheid van functies	Deels geborgd, maar voor ICT (en in mindere mate P&O) kwetsbaar	Voldoende robuust	Onduidelijk
	Aantrekkelijkheid werkgever	Een grotere gemeente is een goede werkgever	Aantrekkelijk voor vakmensen die willen groeien	Onduidelijk; dus minder aantrekkelijk
	Flexibiliteit/toekomstbestendig	Een eigen bedrijfsvoering is kansrijk (m.u.v. ICT).	Een groot en stevig BWB is kansrijk om zich goed en flexibel te ontwikkelen	Onduidelijk profiel
Financiën	Structureel	-525.000	-38.984	-100.000 < x < -160.000
	Incidenteel	-725.000	-310.000	-250.000 < x < -400.000
Regionale positie	Congruentie	Past niet in de ingezette lijn van Geldermalsen, Tiel en Culemborg	Doorgaan met BWB past bij de ingezette lijn van Geldermalsen, Tiel en Culemborg.	Past niet in de ingezette lijn van Geldermalsen, Tiel en Culemborg.
	Impact op regionale dienstverlening	Schaalvoordelen BWB worden grotendeels tenietgedaan	Positief door kleine schaalvergroting	Minder mogelijkheden om schaalvoordelen te realiseren
	Interbestuurlijke verhoudingen en complexiteit	Problemen voor BWB, Tiel en Culemborg	Geen	Onbekend

Legenda:
Scenario scoort positief op het wegingscriterium
Scenario scoort neutraal op het wegingscriterium (c.q. scoort + en -)
Scenario scoort negatief op het wegingscriterium

10.5.3 Conclusies

Dit is zonder twijfel de minst eenvoudige als het gaat om de afweging van de scenario's. Op dienstverlening en bestuurlijke sturing scoort "zelf-doen" het best. We hebben het hier overigens over interne dienstverlening (zeer belangrijk, maar niet het kernpunt van het herindelingsadvies). Qua organisatiekracht liggen de accenten verschillend, maar onderscheiden de scenario's zich minder van elkaar. In de regionale context betekent "zelf doen" stevige discussie met BWB, Tiel en Culemborg. Ook de incidentele en structurele lasten van "zelf-doen" liggen hoger. De tussenoplossing (splitsen strategie/regie en uitvoering) is in meerdere opzichten onaantrekkelijk. Vooral in de afstemming/coördinatie. Een optie is om alleen financiën terug te halen naar West Betuwe. Het nadeel daarvan is dat de integraliteit van de bedrijfsvoering extra aandacht vraagt.

Alles afwegend is onze conclusie:

- De betreffende taken onderbrengen bij BWB;
- Ontwikkelen van een ander sturingsmodel;
- Invoeren en door-ontwikkelen van DVO's;
- Afspraken maken over medewerkers op locatie (aanwezigheid West Betuwe);
- Afspraken maken over de werking van het "consulentenmodel".

Optie indien criterium "nabijheid van Financiën" een accent krijgt:

- (Integraal) terughalen van financiën naar West Betuwe;
- Afspraken maken over het borgen van de integraliteit van bedrijfsvoeringsondersteuning (tussen de bedrijfsvoeringstaken HR, financiën, ICT/IM).