

R a a d s v o o r s t e l

Raadsvergadering van :
Agendanummer :
Portefeuillehouder : J. Nieuwenhuizen
Opsteller : C.H. Berkhout
B&W-besluit datum : 28 augustus 2018
Onderwerp : Afronding fase 1 Ambtelijke fusie
(47)

Gevraagde beslissing(en)

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

Inleiding

Op 12 december 2017 heeft de gemeenteraad van Langedijk besloten met de gemeente Heerhugowaard een start te maken met het vormgeven van de ambtelijke fusie. Ook de gemeenteraad van Heerhugowaard heeft dat op 23 januari 2018 besloten. De start bestaat uit een onderzoek 'naar de uitgangssituatie, de gewenste vorm en de incidentele financiële gevolgen van een ambtelijke fusie-organisatie van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk'. De colleges van Heerhugowaard en Langedijk hebben 13 februari 2018 adviesbureau Berenschot opdracht gegeven om een haalbaarheidsonderzoek te doen. Dit haalbaarheidsonderzoek stelt de gemeenteraden in staat om een keuze te maken wel of niet fase 1 af te sluiten en door te gaan naar fase 2: het opstellen van een bedrijfsplan voor de nieuwe organisatie.

Het onderzoek naar de haalbaarheid van de ambtelijke fusie is gepresenteerd tijdens de politiek bestuurlijke avond van 11 juli 2018 en is nogmaals bijgevoegd bij dit voorstel.

Beoogd resultaat

Een succesvolle en bestendige vorm van samenwerking te creëren tussen de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard die meerwaarde biedt voor de dienstverlening aan de inwoners van beide gemeenten.

Argumenten

1.1 *Met het rapport is de onderzoeksopdracht van beide gemeenteraden aan de colleges voltooid.*

Een haalbaarheidsonderzoek dient als basis om een vervolgstap te nemen over de fusie van beide gemeentelijke organisaties. Het besluit kan immers pas worden genomen en door de gemeenteraden gelegitimeerd op basis van een uitgewerkt plan met een heldere onderbouwing. Deze uitwerking en onderbouwing zijn terug te vinden in het rapport.

2.1 *Een ambtelijke fusie is haalbaar.*

Er zijn geen doorslaggevende factoren die een ambtelijke fusie in de weg staan. Het haalbaarheidsonderzoek toont aan dat een grote mate van overeenstemming bestaat tussen de fusiepartners in de perspectieven op en verwachtingen van de samenwerking tijdens en na de ambtelijke fusie. Heerhugowaard en Langedijk hebben een gezamenlijke visie.

Het onderzoek geeft o.a. op basis van de benchmark een goed beeld van beide organisaties. Ook geeft het een eerste indruk van de optelsom van beide organisaties. Het is van belang om te beoordelen of de verwachtingen van een ambtelijke fusie worden waargemaakt en wat hierbij de aandachtspunten zijn. Het haalbaarheidsonderzoek geeft de feiten weer waarmee een keuze kan worden gemaakt.

Daarnaast is op basis van de gedeelde organisatieprincipes voor het organisatie-ontwerp en de manier waarop deze principes tot stand zijn gekomen, de conclusie getrokken dat er op dit moment geen showstoppers vanuit het organisatie-ontwerp traject worden voorzien. Het is belangrijk om in een vroeg stadium te onderzoeken of er eventuele showstoppers zijn. Hierdoor kan een inschatting worden gemaakt van de moeite die het gaat kosten om tot een gezamenlijk organisatieontwerp te komen.

3.1 *Fase 1 'Initiëren en Verkennen' van de ambtelijke fusie kan worden afgerond.*

Met de conclusie van het haalbaarheidsonderzoek dat een ambtelijke fusie haalbaar is, kan fase 1 'Initiëren en Verkennen' worden afgerond. Deze conclusie is gebaseerd op een onderzoek naar de gezamenlijke visie op de nieuwe organisatie, een benchmark, een takenanalyse (van de kritieke succesfactoren), de visie op de organisatie-inrichting, de visie op ICT en huisvesting, de financiële gevolgen en bestuurlijk-juridische aspecten.

3.2 *Het haalbaarheidsonderzoek geeft een goed beeld van de startsituatie voor beide gemeenten voor een fusietraject.*

Dit onderzoek geeft een goede weergave van de feiten wat betreft de huidige situatie waarin de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk zich bevinden.

Om de startsituatie te bepalen, is voor beide gemeenten een benchmark uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de totale apparaatskosten van Heerhugowaard 9% lager zijn dan gemiddeld. Dit komt door zowel lagere kosten per inwoner in het primaire proces als bij overhead. De totale apparaatskosten in Langedijk zijn 3% hoger dan gemiddeld. De reden hiervoor zijn de relatief hogere inhuurkosten, de formatie is namelijk 4% lager dan het gemiddelde. De totale apparaatskosten per inwoner zijn 12% lager dan gemiddeld voor gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal. De conclusie van de benchmark is dat een optelling van beide gemeentelijke apparaten nog steeds een relatief kleine organisatie oplevert. Dit betekent dat met of zonder een ambtelijke fusie, investeringen hoe dan ook nodig zijn.

4.1 *Doorgaan met fase 2 bestendigt de huidige mate en intentie tot samenwerken.*

De te kiezen vorm van samenwerking moet passen bij de al huidige succesvolle samenwerking van Heerhugowaard en Langedijk. Deze vorm dient verdergaand en intensiever te zijn dan de huidige vorm van samenwerken om kwaliteitsimpulsen te behouden en te vergroten. Een ambtelijke fusie wordt daarbij door de colleges van beide gemeenten als minimumvariant beschouwd.

4.2 *Doorgaan met samenwerken betekent ook verder samenwerken aan de kwaliteit van dienstverlening*

Het voortzetten van de samenwerking op o.a. ICT-gebied en organisatieontwikkeling, draagt bij aan de kwaliteit van dienstverlening van beide gemeenteorganisaties. De twee gemeenten werken de laatste jaren op veel vlakken samen en die samenwerking is de laatste tijd gecontinueerd en geïntensiveerd. Dat kwam niet alleen door het haalbaarheidsonderzoek maar ook bijvoorbeeld door samen te werken aan opgaven zoals de nieuwe Omgevingswet.

Er is breed draagvlak bij de ambtelijke organisaties voor samenwerking en men vindt elkaar op steeds meer terreinen.

4.3 Minder samenwerken is niet reëel omdat de twee gemeenteorganisaties al in grote mate afhankelijk van elkaar zijn.

De nu al hoge graad van samenwerking, in combinatie met het opvangen van kwetsbaarheden, maakt de organisaties van elkaar afhankelijk. Gezien deze afhankelijkheden, is minder samenwerken niet reëel.

5.1 Op basis van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek is het aan te bevelen om tevens onderzoek te doen naar een bestuurlijke fusie.

De opdracht was de haalbaarheid van een ambtelijke fusie te onderzoeken. Die ambtelijke fusie is haalbaar, maar echt effect in kwaliteit en kosten levert het pas op als gemeenten op beleidsniveau bereid zijn tot harmonisatie en standaardisatie. Dat komt zeer dicht in de buurt van een bestuurlijke fusie. Dit gevoegd bij de extra coördinatie en afstemming die een ambtelijke fusie vraagt (zowel bestuurlijk als ambtelijk) is aanleiding voor het college om voor te stellen de implicaties en mogelijkheden van een bestuurlijke fusie te onderzoeken. Dit is ook aan de orde gekomen tijdens de politiek bestuurlijke avond op 11 juli jl. waarin de onderzoeksresultaten door Berenschot zijn gepresenteerd.

Kanttekeningen

2.1 Uit de benchmark en de takenanalyse wordt geconcludeerd dat de beoogde voordelen in kwetsbaarheid en kwaliteit niet automatisch met de ambtelijke fusie worden gerealiseerd.

Het verhogen van de kwaliteit van de organisatie en de producten is mogelijk met een ambtelijke fusie, maar wel beperkt. Voor het daadwerkelijk vergroten van de kwaliteit, moet blijvend ingezet worden op harmonisatie en standaardisatie van beleid.

Het feit dat de nieuwe ambtelijke organisatie zich moet instellen op het bedienen van twee besturen met een verschillende cultuur, vormt een belemmering op de mogelijkheden tot beleidsharmonisatie. Wanneer beleid sterk lokaal georiënteerd blijft in plaats van geharmoniseerd, is het effect van het schaalvoordeel minimaal.

Wat betreft het tegengaan van de kwetsbaarheid is dit zeker mogelijk met een ambtelijke fusie, mits wordt geïnvesteerd. Uit het rapport blijkt namelijk dat de kwetsbaarheid met het opzetten van een nieuwe organisatie niet automatisch wordt verminderd. Beide organisaties zitten op dit moment in een 'krap jasje'. En twee krappe jaszjes maken samen geen grote jas (zie argument 3.2 over de benchmark).

4.1 Er zijn alternatieven naast het doorgaan met fase 2 van de ambtelijke fusie.

De opdracht voor Berenschot was de haalbaarheid van een ambtelijke fusie te onderzoeken. Dit haalbaarheidsonderzoek is, in lijn met het raadsbesluit van 12 december 2017, niet ingegaan op alternatieven, anders dan de ambtelijke fusie.

Het onderzoek roept echter vragen op over de effectiviteit van zo'n fusie, terwijl de gemeenten inmiddels zo met elkaar verweven en vervlochten zijn geraakt dat 'minder' samenwerken zeker ineffectief en inefficiënt is.

Dat roept de vraag op of het scenario bestuurlijke fusie niet verder moet worden onderzocht.

4.2 Ook zonder ambtelijke fusie wordt de samenwerking op ICT gebied en huisvesting doorgezet.

Beide gemeenten zien voordelen in de samenwerking op deze gebieden. Een ambtelijke fusie is geen harde vereiste om samenwerking op ICT-gebied en huisvesting te continueren. De gewenste effectiviteit en kwaliteitsimpulsen voor verbetering van de dienstverlening, worden alleen groter met standaardisering van processen en harmonisatie van beleid. Een fusie geeft daarvoor alleen meer garantie.

Wanneer niet wordt gekozen voor een ambtelijke fusie, is het nog steeds van belang een bedrijfsvoeringsorganisatie (gemeenschappelijke regeling) in te richten voor de samenwerking op het gebied van ICT en huisvesting. Bovendien zijn de samenwerkingsverbanden op ICT-gebied en huisvesting niet de enige uitdagingen en opgaven op het gebied van samenwerking voor beide gemeenten.

4.3 *Een ambtelijk fusie leidt tot incidentele voorbereidingskosten en structurele coördinatiekosten.*
De incidentele kosten om de fusieorganisatie tot stand te brengen, zijn in het rapport becijferd op € 3,85 miljoen. Deze kosten komen voor rekening van beide gemeenten.

Volgens het rapport leidt de ambtelijke samenwerking tot een toename van de structurele kosten van circa € 150.000,- (ca. 2 fte). Overigens is hierbij nog geen rekening gehouden met de extra administratieve last vanuit ICT, veiligheid en privacy.
Deze incidentele en structurele kosten moeten gewogen worden tegenover de meerwaarde die een ambtelijke fusie biedt.

Communicatie

Over zowel het besluit van de beide colleges als het besluit van beide raden, wordt gecommuniceerd met de inwoners via de pers en de eigen kanalen. De beide organisaties worden het liefst gelijktijdig geïnformeerd over de besluiten en de vervolgstappen.

Participatie (Interactief werken)

Niet van toepassing.

Financiën

Voor het maken van een bedrijfsplan voor de nieuwe organisatie moet een opdracht gegeven worden aan een bureau. De kosten ervan zijn nu nog niet bekend. Om de vaart erin te houden moet een bureau direct na de besluiten van de raad aan de slag kunnen. In de huidige begroting zijn hiervoor geen middelen gereserveerd. Het voorstel is om de kosten ervan ten laste te brengen van het programma besturen en burgers/raad onder overige diensten en goederen. Onderzocht wordt nog of voor het bedrijfsplan een aanspraak gemaakt kan worden op de subsidieregeling van de provincie Noord-Holland. Heerhugowaard en Langedijk delen de kosten van het onderzoek op basis van een verdeelsleutel 2:1.

Vervolgstappen

De volgende stap is dat de gemeenteraden op basis van het bedrijfsplan voor een ambtelijke en een onderzoek naar een bestuurlijke fusie een besluit nemen over het vervolg van het fusieproces.

Bijlagen die onderdeel uitmaken van het besluit

Haalbaarheidsonderzoek Ambtelijke fusie Heerhugowaard-Langedijk, inclusief bijlagen.

Bijlagen ter informatie

Niet van toepassing.

Burgemeester en wethouders van Langedijk,

E. Annaert
gemeentesecretaris/directeur

L.A.M. Kompier
burgemeester

R a a d s b e s l u i t

Agendanummer :
Onderwerp : Afronding fase 1 Ambtelijke fusie

De raad van de gemeente Langedijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 28 augustus 2018, nummer 47;

b e s l u i t:

1. het rapport over het haalbaarheidsonderzoek ambtelijke fusie Heerhugowaard en Langedijk vast te stellen;
2. te concluderen dat een ambtelijke fusie haalbaar is;
3. daarmee fase 1 van het proces naar een ambtelijke fusie af te sluiten;
4. het college de opdracht te geven te starten met fase 2 van het proces van de ambtelijke fusie - het maken van een bedrijfsplan;
5. in het licht van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek het college tevens opdracht te geven onderzoek te doen naar een bestuurlijke fusie.

Vastgesteld in de openbare vergadering van

de raadsgriffier

de voorzitter

drs. G.J. de Graaf

L.A.M. Kompier