

**KokxDeVoogd**

**Berenschot**

# **Onderzoek ambtelijke fusie tussen de gemeenten Loon op Zand en Waalwijk**

Eindrapport

**Ben Kokx**  
**Marieke Knobbe**  
**Piet van Gennip**  
*17 januari 2012*

### Onderzoek ambtelijke fusie tussen de gemeenten Loon op Zand en Waalwijk

Eindrapport

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Aanpak	2
1.4 Leeswijzer	4
<b>2. Kostenbesparing</b>	<b>6</b>
2.1 Wat is de optimale schaalgrootte van een gemeente?	6
2.2 Mogelijke efficiencyverbeteringen	8
2.3 Resume	12
2.4 Kostenbesparing in perspectief	14
<b>3. Verantwoording voortijdige beëindiging van het onderzoek</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding	16
3.2 Ambtelijke fusie geen gedeeld streefbeeld	16
3.3 Hoe nu verder?	17

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De colleges van Waalwijk en Loon op Zand hebben zich eind vorig jaar uitgesproken voor een nauwe en intensieve samenwerking op het operationele vlak. Deze samenwerking moet uiteindelijk leiden tot een samenvoeging van beide ambtelijke organisaties per 2014<sup>1</sup>. De gemeenten Waalwijk en Loon op Zand bevinden zich in een dynamisch speelveld met verschillende samenwerkende partners. Beide gemeenten werken samen in Midden Brabant verband en er is samenwerking in 'Langstraat' verband waar ook Heusden deel van uitmaakt.

Binnen dit speelveld tekenen zich twee samenwerkingsinitiatieven af: strategische samenwerking op enkele deelterreinen met de gemeente Heusden en de twee gemeenten<sup>2</sup> en verdergaande samenwerking tussen de twee gemeenten in de vorm van een ambtelijke fusie zoals weergegeven in document *Stip aan de horizon* en het *Plan van aanpak samenwerking*. Aanleiding hiervoor is de wens tot verbetering van de continuïteit en kwaliteit van beide organisaties en de mogelijkheid om efficiencyvoordelen te realiseren. Daarnaast moet de beoogde verre gaande samenwerking de gemeenten Waalwijk en Loon op Zand beter in staat stellen te anticiperen op verschillende ontwikkelingen zoals decentralisatie, bezuinigingen, kwalitatieve verbetering van het klantcontact enzovoorts.

De gemeente Loon op Zand heeft op 28 augustus 2011 de notitie 'Stip op de horizon!' opgesteld. In die notitie spreekt Loon op Zand zich uit voor een vergaande samenwerking met Waalwijk op het operationele, organisatorische vlak die uiteindelijk zal resulteren in het samenvoegen van de ambtelijke organisaties. In een overleg op 31 oktober 2011 heeft de stuurgroep uit beide gemeenten zich op de uitwerking van dat doel gevonden en besloten een plan van aanpak op te stellen dat voorziet in een samenvoeging van de ambtelijke organisaties per 2014. Daarbij blijft voorop staan dat de bestuurlijke zelfstandigheid van beide gemeenten behouden blijft.

Vanwege aanzienlijke (met name financiële) onzekerheden van de samenwerking heeft de stuurgroep besloten om de aannames en verwachtingen zoals die nu in het plan van aanpak zijn opgenomen door middel van een vooronderzoek door een externe deskundige partij te laten beoordelen. Deze rapportage is het eindresultaat van dit vooronderzoek.

### 1.2 Vraagstelling

De vragen die u in het onderzoek beantwoord wenst te zien, betreffen enerzijds vragen ten aanzien van de nieuwe situatie (een gefuseerde ambtelijke organisatie) en anderzijds vragen over hoe te komen tot de nieuwe situatie:

---

<sup>1</sup> Stip op de horizon

<sup>2</sup> Op een nieuwe leest geschoeid, februari 2011

Vragen ten aanzien van de nieuwe situatie:

- Is de schaalgrootte van de nieuwe organisatie (wel) toekomstbestendig?
- Welke organisatievorm past het best bij de ambities van de beide gemeenten?
- Welke kwaliteiten en capaciteiten mogen verwacht worden van de nieuwe organisatie?
- Waar liggen mogelijke kostenvoordelen (inclusief omvang) en wat zijn reële verwachtingen ten aanzien van de terugverdienmogelijkheden?
- Welke formatieomvang is bij benadering passend bij de taakomvang van de nieuwe organisatie en hoe ziet de organisatie eruit qua functies op de verschillende taakonderdelen?
- Zijn er andere samenwerkingsvormen dan de 'Stip op de horizon!' die passen bij de ambities van Waalwijk en Loon op Zand en waarbij de 3 K's voordeliger worden gerealiseerd?
- Wat is een wenselijk strategisch/beleidsmatige aanpak van de positionering van het Langstraatgebied?

Vragen over hoe te komen tot de nieuwe situatie:

- Op welke wijzen kunnen de drie k's meetbaar worden gemaakt?
- Op welke wijze kan fasering worden aangebracht in het samenwerkingstraject?
- Welke voorbereidings- en frictiekosten vergt bij benadering een dergelijke samenvoeging?

Naar aanleiding hiervan hebben wij aangegeven dat het aantal vragen, gezien het verkennende karakter van het onderzoek, tamelijk omvangrijk is en hebben we geadviseerd om te komen tot een prioritering van de vragen, namelijk: die voor u echt van belang zijn om als besturen een besluit te kunnen nemen over de kansrijkheid van de intentie een ambtelijke fusie te realiseren. In de gesprekken hierover met de stuurgroep bleek dat de focus moest komen te liggen op het financiële aspect: de 'K' van kosten. Uit een rondgang langs een aantal samenwerkingsverbanden in het land was u namelijk gebleken dat een samenvoeging van ambtelijke organisaties ook de nodige kosten met zich mee kan brengen en dat samenwerking niet per definitie leidt tot kostenbesparingen.

### **1.3 Aanpak**

Onze aanpak voor het onderzoek was oorspronkelijk de volgende:

- Stap 1: Vaststellen contouren 'Stip op de horizon' en uitvoeren benchmark
- Stap 2: Verdiepende analyse consequenties samenwerking
- Stap 3: Rapportage

## *Stap 1: Vaststellen contouren 'Stip op de horizon' en benchmark*

Omdat nog niet helder was hoe de ambtelijke fusie er precies uit zou moeten zien, zijn we gestart met vaststellen van de contouren van de gefuseerde ambtelijke organisatie. In een ambtelijke werksessie met vertegenwoordiging vanuit beide gemeenten zijn de volgende punten aan de orde geweest:

- *Doelstelling samenwerking*: wat moet de nieuwe samenwerking voor beide gemeenten in termen van kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid opleveren?
- *Samenwerkingspartners*: met welke partners willen gemeenten op welk thema's blijven samenwerken? Wat zijn mogelijke consequenties voor huidige samenwerkingsverbanden?
- *Omvang* van takenpakket: welke taken willen gemeenten zelf blijven doen? In principe gaan in een ambtelijke fusie alle taken samen, maar er zullen ook taken zijn die gemeenten zelf willen blijven doen.
- *Uitgangspunten* producten en diensten: welke uitgangspunten gelden voor de nieuwe organisatie voor de kwaliteit van diensten, harmonisatie van beleid en standaardisatie van processen?
- *Sturing- en governance* uitgangspunten: hoe is het opdrachtgever- opdrachtnemerschap georganiseerd, welke (rechts)vormen komen in aanmerking en welk sturingsprincipes (grip en zeggenschap, regiegemeente of juist niet?) gelden voor de nieuwe organisatie?

## *Benchmark onderzoek*

Daarnaast is, om de huidige situatie in financieel en formatief perspectief van beide gemeenten in kaart te brengen, een benchmarkonderzoek uitgevoerd. Deze benchmark diende daarmee als nulmeting in dit onderzoek. De benchmark maakt per gemeente de volgende zaken inzichtelijk:

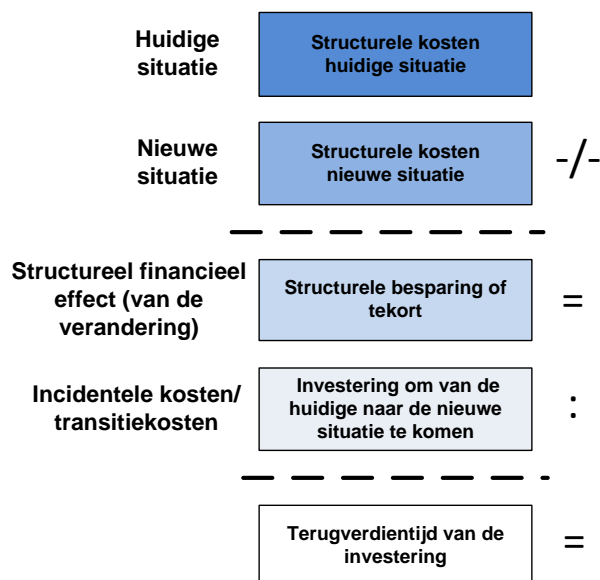
- De activiteiten die iedere gemeente uitvoert
- De formatie die de gemeenten daarvoor inzet, inclusief overhead
- De kosten per taak

## *Stap 2: Verdiepende analyse consequenties samenwerking*

In deze stap onderzochten we de consequenties van de toekomstige samenwerking.

- Financiële analyse (Kosten)

De volgende figuur geeft de hoofdlijn van de methode die we hebben gevolgd.



Op basis van de informatie uit de vorige stap zijn twee varianten voor de nieuwe organisatie uitgewerkt. Een variant waarbij de beide ambtelijke organisaties op een moment in de tijd in één keer samengevoegd worden en een variant waarbij de samenvoeging een meer organisch karakter kent.

Onze bevindingen hebben we verwerkt in een notitie die vervolgens ambtelijk besproken is met (een vertegenwoordiging van) beide MT's afzonderlijk. Tevens is in deze bijeenkomsten gesproken over de vervolgstap; namelijk de verdieping op de twee andere K's: Kwaliteit en Kwetsbaarheid.

- Verdieping op Kwaliteit en Kwetsbaarheid

Om meer inzicht te krijgen in de huidige kwaliteit en de kwetsbaarheden van beide organisaties was het de bedoeling om naast een documentanalyse een bijeenkomst met de MT's gezamenlijk te organiseren om per domein de kwaliteit en kwetsbaarheid per gemeente uit te diepen. Tevens was het doel om vast te stellen waar de grootste kansen liggen ten aanzien van het verbeteren van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid voor beide gemeenten in een nieuwe gefuseerde ambtelijke situatie.

Echter door beide opdrachtgevers is besloten om het onderzoek voortijdig af te ronden. Dit lichten we in hoofdstuk 3 verder toe.

## 1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven we inzicht in de uitkomsten van de financiële analyse. Hierbij gaan we in op de kosten aspecten en de mogelijke besparingen die te halen zijn door de samenwerking in de vorm van een ambtelijke fusie tussen beide gemeenten. Na de financiële analyse zou het onderzoek ingaan op de gevolgen van de samenvoeging van beide ambtelijke organisaties voor de kwaliteit en kwetsbaarheid van beide gemeenten. Echter dit deel is zoals vermeld niet onderzocht.

Hoofdstuk drie bevat in plaats daarvan een toelichting op de voortijdige beëindiging van het onderzoek.

## 2. Kostenbesparing

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van het mogelijke efficiencyvoordeel van de samenvoeging van de ambtelijke apparaten van Waalwijk en Loon op Zand tot één ambtelijk apparaat voor beide gemeenten. Daarmee worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Is de schaalgrootte van de nieuwe organisatie (wel) toekomstbestendig?
- Waar liggen mogelijke kostenvoordelen (inclusief omvang) en wat zijn reële verwachtingen ten aanzien van de terugverdienmogelijkheden?
- Welke formatieomvang is bij benadering passend bij de taakomvang van de nieuwe organisatie en hoe ziet de organisatie eruit qua functies op de verschillende taakonderdelen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, dienen eerst twee andere vragen te worden beantwoord:

- Wat is de optimale schaalgrootte van een gemeente? Het antwoord op deze vraag geeft duiding van de toekomstbestendigheid van een nieuwe ambtelijke organisatie die werkt voor twee gemeenten.
- Op welke punten kan het voor beide gemeenten efficiënter en wat levert dit op aan besparing? Vanuit de efficiëntieniveaus van beide gemeenten kan de efficiëntiewinst uit samenwerking worden opgebouwd.

In de eerstvolgende paragraaf wordt daartoe ingegaan op de optimale schaalgrootte van een gemeente. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens in op mogelijke efficiëntieverbeteringen in beide gemeenten. Paragraaf 2.3 borduurt voort op de antwoorden uit de voorgaande paragrafen, en gaat nader in op de toekomstbestendigheid, besparingsmogelijkheden door samenvoeging van beide ambtelijke organisaties en benodigde formatie voor de nieuwe situatie. Paragraaf 2.4 ten slotte plaatst de berekende kostenbesparing in het perspectief van de huidige, voorgenomen bezuinigingen van beide gemeenten.

### 2.1 Wat is de optimale schaalgrootte van een gemeente?

De optimale omvang voor een gemeente ligt in onze optiek tussen de 20.000 en 80.000 inwoners; gemeenten kleiner of groter dan deze bandbreedte hebben te maken met nadelen vanuit efficiency- en effectiviteitsoverwegingen. Dit concludeerden wij op basis van ons benchmarkonderzoek in 2002 en is anno 2012 nog steeds geldig<sup>3 4</sup>.

---

<sup>3</sup> Wel zijn vooral de kleinere gemeenten in de afgelopen jaren voor een moeilijkere opgave komen te staan, vanwege de extra taken vanuit het Rijk.

<sup>4</sup> Wij realiseren ons dat bij de bepaling van de ideale omvang van een gemeente naast dimensies als efficiency en effectiviteit ook andere sterk gemeente gebonden dimensies denkbaar zijn, waaronder geografische, culturele en economische dimensies.



Een omvang van minder dan 20.000 inwoners brengt belangrijke nadelen met zich mee en datzelfde geldt voor een omvang van meer dan 80.000 inwoners<sup>5</sup>.

De individuele gemeenten Waalwijk en Loon op Zand zitten beiden binnen de bandbreedte van 20.000 tot 80.000 inwoners. Ook voor beide gemeenten samen geldt dat het inwoneraantal binnen de bandbreedte blijft.

Als indicatie voor de verschillen binnen die bandbreedte presenteren wij hieronder de gemiddelde omvang van de formatie van gemeenten<sup>6</sup> in drie verschillende grootteklassen (in fte per 1.000 inwoners):

Grootteklasse	Totale formatie	Waarvan uitvoerende taken	Waarvan formatie netto ambtelijk apparaat
B: 15.000 – 30.000 inwoners	6,83 fte	2,86 fte	3,97fte
C: 30.000 – 50.000 inwoners	6,86 fte	2,92 fte	3,94 fte
D: 50.000 – 100.000 inwoners	8,83 fte	4,26 fte	4,57 fte

Deze tabel maakt onderscheid tussen totale formatie (ook wel: bruto ambtelijk apparaat), uitvoerende taken en netto ambtelijk apparaat. Dit onderscheid is van belang omdat uitvoerende taken<sup>7</sup> kunnen worden verzelfstandigd, uitbesteed of via een samenwerkingsverband worden uitgevoerd. De beleidsformatie en overhead (ook wel: netto ambtelijk apparaat) is beter vergelijkbaar, aangezien de omvang ervan minder wordt verstoord door verschillen in verzelfstandiging, uitbesteding of samenwerking/samenvoeging. Kort gezegd, wij halen dus die taken uit het bruto ambtelijk apparaat die de vergelijking tussen gemeenten kunnen verstoren.

Loon op Zand zit met haar inwoneraantal van 23.000 zo ongeveer in het midden van grootteklasse B. Waalwijk zit met 46.000 inwoners bovenin grootteklasse C en Loon op Zand en Waalwijk samen zitten met 69.000 inwoners iets onder het midden in grootteklasse D. Zoals gezegd ontstaan serieuze schaalnadelen onder de 20.000 en boven de 80.000 inwoners. Gecorrigeerd voor uitvoerende taken zien we een gemiddelde formatie voor het netto ambtelijk apparaat voor gemeenten van 23.000 tot 69.000 van iets meer dan 4 fte per 1.000 inwoners. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een samenvoeging van beide ambtelijke apparaten niet per definitie leidt

---

<sup>5</sup> In bijlage 1 zijn de belangrijkste nadelen van kleine en grote gemeenten opgesomd, alsmede de voordelen van gemeenten tussen 20.000 en 80.000 inwoners.

<sup>6</sup> Peildatum voor de formatiecijfers in dit onderzoek is 1 januari 2012

<sup>7</sup> Hierbij valt te denken aan: afvalverwijdering- en verwerking, parkeergarages, et cetera.

tot mogelijkheden van efficiencyverbetering voor de netto formatie. Uiteraard zegt dit nog niets over de te realiseren kwaliteitsverbetering en de reductie van kwetsbaarheid.

Voor de uitvoerende taken is wel een duidelijk verschil zichtbaar binnen de bandbreedte; grotere gemeenten zetten gemiddeld meer uitvoerende capaciteit in. Niet omdat zij minder efficiënt zijn, maar juist omdat ze met hun omvang beter in staat zijn om deze taken zelf uit te voeren in plaats van te verzelfstandigen, uit te besteden aan commerciële partijen of in een samenwerkingsverband met andere gemeenten in te brengen en daarmee kosten-efficiënter kunnen werken. Of dit laatste ook daadwerkelijk zo is, hangt af van de wijze waarop de werkzaamheden zelf worden uitgevoerd en/of de condities waartegen wordt uitbesteed.

## 2.2 Mogelijke efficiencyverbeteringen

In dit onderdeel wordt achtereenvolgens ingezoomd op de mogelijke efficiencyverbeteringen voor Waalwijk en Loon op Zand op het gebied van beleidstaken, de overhead en uitvoerende taken. Daarbij is uitgegaan van de volgende inwoner- en formatieaantallen:

	Loon op Zand	Waalwijk	Combinatie
Inwoneraantallen	22.933	46.211	69.144
Formatie in fte en fte per 1000 inwoners (tussen haakjes) <sup>8</sup> :			
1.Bruto omvang ambtelijk apparaat	136,36 (5,95)	349,10 (7,55)	485,46 (7,02)
2.Formatie voor uitvoerende taken	37,53 (1,64)	154,59 (3,35)	192,12 (2,78)
3.Netto omvang ambtelijk apparaat	97,83 (4,27)	192,73 (4,17)	290,56 (4,20)

Zowel in de uitvoerende taken als in de netto formatie is overhead opgenomen.

### 2.2.1 Beleidstaken

Loon op Zand zet 4,27 fte per 1.000 inwoners in voor beleidstaken, en Waalwijk 4,17 fte per 1.000 inwoners. Ten opzichte van de gemiddelden van de betreffende grootteklassen zitten Loon op Zand en Waalwijk daarmee respectievelijk 8% en 6% boven het gemiddelde. Verdeeld over de hoofdtaken volgens BBV<sup>9</sup> ziet dat er als volgt uit (alle percentages ten opzichte van het gemiddelde uit de betreffende grootteklasse):

<sup>8</sup> Als gevolg van voor en door andere gemeenten uitgevoerde taken ontstaat een klein verschil in de optelsom Netto formatie + Uitvoerende taken = Bruto formatie.

<sup>9</sup> Wij hanteren de functionele indeling in gemeentelijke hoofdtaken en taken, gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Dit biedt de beste basis voor een vergelijking tussen gemeenten, beter bijvoorbeeld dan programmabegrotingen, aangezien deze tussen gemeenten nogal verschillen.

Hoofdtaken BBV	Loon op Zand (ten opzichte van grootteklasse B)	Waalwijk (ten opzichte van grootteklasse C)	Combinatie (ten opzichte van grootteklasse D)
0. Burgerzaken	-0,6%	-14,0%	-10,5%
4. Openbare orde en veiligheid	-8,1%	-25,7%	-22,6%
5. Verkeer, vervoer en waterstaat	+13,3%	+34,9%	+25,6%
6. Economische zaken	+32,9%	-6,0%	-25,1%
7. Onderwijs	-12,8%	-0,4%	-31,0%
8. Cultuur en recreatie	-17,9%	-9,0%	-24,8%
9. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	+82,5%	+30,9%	+8,7%
10. Volksgezondheid en milieu	+21,2%	+5,2%	+14,1%
11. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	-1,0%	+0,3%	-3,0%

Wij benadrukken dat de uitkomsten van het benchmark-onderzoek niet meer dan een indicatie zijn, gebaseerd op een vergelijking met andere gemeenten. Aan de uitkomsten kunnen zonder rekening te houden met de politiek-bestuurlijke keuzes die beide gemeenten in het verleden gemaakt hebben geen harde conclusies worden getrokken. Hierbij is ook geen rekening gehouden met gemeente specifieke kenmerken zoals de centrumfunctie van Waalwijk, de situering van De Efteling in Loon op Zand, de sociale structuur maar ook de ambities van de Raad en het College van beide gemeenten. Met dit in het achterhoofd lichten we de uitkomsten hierna toe.

Met betrekking tot Burgerzaken, Openbare orde en veiligheid, Onderwijs, Cultuur en recreatie en Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn zowel de individuele gemeenten als de combinatie net zo efficiënt of efficiënter dan de gemiddelde gemeente. Hier zijn dan ook geen substantiële efficiencyverbeteringen te verwachten. Wel valt bij Onderwijs en bij Cultuur en recreatie op dat de combinatie in verhouding veel efficiënter is dan de beide gemeenten afzonderlijk. Dit komt omdat een gemiddelde gemeente van 50.000 – 100.000 inwoners (grootteklasse D, waarmee de combinatie wordt vergeleken) substantieel meer fte per 1.000 inwoners inzet (Onderwijs: 0,14 fte, Cultuur en recreatie: 0,22 fte) dan een gemiddelde gemeente in grootteklasse B (Onderwijs: 0,10 fte, Cultuur en recreatie: 0,18 fte) of C (Onderwijs: 0,10 fte, Cultuur en recreatie: 0,19 fte). Mogelijk geldt dat voor deze hoofdtaken bij samenvoeging van beide ambtelijke organisaties het risico van schaalnadelen aanwezig is. Hiermee is in de optelling van Waalwijk en Loon op Zand vooralsnog geen rekening gehouden, waardoor de combinatie er in de vergelijking met de gemiddelde gemeente uit de grootteklasse D efficiënter uitkomt. Zaak is om bij de ambtelijke fusie deze schaalnadelen zoveel mogelijk te vermijden.

Voor Economische zaken<sup>10</sup> valt op dat Loon op Zand veel meer dan gemiddeld inzet en Waalwijk iets minder dan gemiddeld. Op dit punt kan bezien worden of de werkwijze binnen Waalwijk kan worden gekopieerd voor de totale combinatie<sup>11</sup>.

Voor Verkeer, vervoer en waterstaat, Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening en Volksgezondheid en milieu geldt dat beide gemeenten fors boven het gemiddelde scoren. Dit is een goede indicatie dat hier forse efficiencyverbeteringen mogelijk zijn. Omdat beide gemeenten kunnen verbeteren ligt hier een knelpuntenanalyse en (geheel of gedeeltelijk) herontwerp van processen voor de hand. Uiteraard kan op onderdelen wel van elkaar worden geleerd door middel van kruisbestuiving. Bij Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening valt op dat de combinatie in verhouding veel minder inefficiënt is. Mogelijk geldt dat ook voor deze hoofdtak schaalnadelen zijn te verwachten<sup>12</sup>. Uitgaande van de gezamenlijke formatie van de combinatie, afgezet tegen het gemiddelde van grootteklasse D, zou op deze drie hoofdtaken circa 7 fte kunnen worden bespaard, als volgt opgebouwd:

Hoofdtaken BBV	Afwijking in %	Afwijking in fte
3.Verkeer, vervoer en waterstaat	+25,6%	3
6.Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	+8,7%	2
7.Volksgezondheid en milieu	+14,1%	2

Voor de combinatie is hierbij uitgegaan van de bij elkaar opgetelde fte's van beide gemeenten, afgezet tegen het gemiddelde aan fte's van de grootteklasse D. 50.000 – 100.000 inwoners. Omdat beide gemeenten zelfstandig blijven bestaan, zullen overigens niet alle functies volledig ontdebeld kunnen worden, wat deels tot een weglek aan potentiële formatiereductie leidt. Dit is sterk afhankelijk van de mate waarin beleidsharmonisatie kan worden gerealiseerd. Bij realisatie van volledige beleidsharmonisatie is een vergelijking met andere 'enkelvoudige' gemeenten van gelijke omvang voor beleidstaken realistisch en zijn bovenstaande besparingsmogelijkheden haalbaar. Als geen enkele beleidsharmonisatie wordt gerealiseerd, zijn bovenstaande besparingen niet te realiseren door de samenvoeging van beide ambtelijke apparaten.

<sup>10</sup> Handel en ambacht, Industrie, Nutsbedrijven

<sup>11</sup> Uiteraard moet hierbij niet voorbij worden gegaan aan gemeente-specifieke kenmerken die een hoge formatie bij Loon op Zand wellicht (deels) kunnen verklaren.

<sup>12</sup> Voor Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening zet een gemiddelde gemeente in grootteklasse B circa 0,21 en C circa 0,18 fte per 1.000 inwoners in, voor grootteklasse D is dit 0,26 fte per 1.000 inwoners.

## 2.2.2 Uitvoerende taken

De vergelijking op uitvoerende taken is lastiger te maken, omdat alle gemeenten hun eigen keuzes maken over wat ze wel en niet zelf uitvoeren. Een volledig kwantitatieve analyse is daarom niet mogelijk. Wat wel opvalt:

- Waalwijk zet veel meer dan gemiddeld<sup>13</sup> uitvoerende capaciteit in op beheer van sportlocaties, zwembaden en historisch/stadsarchief. Loon op Zand voert deze taken niet zelf uit. Voor beheer van zwembaden en historisch/stadsarchief is de formatie van Waalwijk overigens niet te groot in vergelijking met gemeenten uit grootteklasse D. Dit betekent dat als met de huidige formatie van Waalwijk ook de nu uitbestede taken van Loon op Zand uitgevoerd zouden kunnen worden, er geen sprake is van teveel formatie. De taken zelf gaan doen kan hier dus afvloeiing van personeel voorkomen. Voor sportlocaties is dat niet het geval; ook ten opzichte van grootteklasse D heeft Waalwijk teveel formatie (circa 7fte) in vergelijking tot het gemiddelde. Hier is afvloeiing wel een reële maatregel.
- Voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning zet Loon op Zand meer dan gemiddeld en Waalwijk minder dan gemiddeld formatie in. Samen zet men iets meer dan gemiddeld in (2 fte).
- Voor de uitvoering van de Wet Milieubeheer zet Loon op Zand meer dan gemiddeld en Waalwijk minder dan gemiddeld formatie in. Samen zet men ongeveer gemiddeld in.

Indicatief houden wij rekening met een totale mogelijke besparing van 10 fte op uitvoerende taken. Ook dit is deels afhankelijk van de mate waarin beleidsharmonisatie kan worden gerealiseerd. We stellen deze afhankelijkheid op 50%, met andere woorden, we gaan bij de reductie van 10 fte uit van 50% beleidsharmonisatie.

## 2.2.3 Overhead

Naast de indeling van de formatie in hoofdfuncties, vergelijken wij de formatie voor de overhead<sup>14</sup>. De formatie van de overhead zetten wij af tegen de totale bruto formatie van de gemeente, aangezien dit voor deze taken de belangrijkste (werklast)bepalende factor is. Ten opzichte van de gemiddelden van de betreffende grootteklassen ziet dat er als volgt uit:

Overhead	Loon op Zand	Waalwijk	Combinatie
Afwijking t.o.v. gemiddelde in betreffende grootteklasse	+15,6%	-0,6%	+13,0%

<sup>13</sup> Bij de vergelijking van uitvoerende taken wordt uitsluitend vergeleken met andere gemeenten die deze taken ook zelf uitvoeren.

<sup>14</sup> Bestaande uit Gemeentesecretaris/Directie, lijnmanagement, Personeel en Organisatie, Informatisering en Automatisering, Financiën en Control, Juridische Zaken, Bestuurszaken en bestuursondersteuning, Communicatie en Kwaliteitszorg, Facilitaire Dienst en Secretariaten in het 'primaire proces'. Het gaat hierbij zowel om de centrale als de decentrale overheadafdelingen.

Hieruit valt op te maken dat de combinatie 13% meer fte's inzet dan gemeenten van vergelijkbare grootte. Dit correspondeert met 19 fte extra inzet, op het gebied van management (4 fte), F&C (5 fte), facilitaire dienst (8 fte) en overige verschillen (2 fte). Hoewel bovenstaande tabel suggereert dat dit volledig wordt 'veroorzaakt' door Loon op Zand, geldt ook voor Waalwijk dat efficiënter moet worden gewerkt om op het gemiddelde van grootteklasse D uit te komen<sup>15</sup>. Mogelijk valt de overhead voor de gemeente Loon op Zand hoog uit vanwege relatief veel uitbestede uitvoerende taken die relatief weinig overhead kennen. De achterblijvende taken kennen dan relatief veel overhead.

Ook voor overhead geldt dat het in stand houden van twee bestuurlijk zelfstandige gemeenten op onderdelen leidt tot een blijvend dubbele invulling van taken. Denk daarbij met name aan de rollen die dicht tegen het politieke bestuur aan liggen, zoals de gemeentesecretaris, bestuursondersteuning en de griffie. We gaan ervan uit dat hiervoor een extra formatie van 4 fte benodigd zal zijn<sup>16</sup>. Van de 19 fte die de combinatie meer inzet dan de gemiddelde gemeente in grootteklasse D, is dus 4 fte extra inzet acceptabel als gevolg van de keuze voor twee besturen met één ambtelijk apparaat. Resteert nog een te besparen formatie op overhead van 15 fte, uitgaande van een gelijkblijvende formatie op het primaire proces. Bij een daling van de formatie in het primaire proces (beleid en uitvoering) van 17 fte (bij 100% beleidsharmonisatie), kan op de overhead nog eens extra 5,2 fte worden bespaard<sup>17</sup>.

### 2.3 Resume

Met voorliggend hoofdstuk zijn de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is de optimale schaalgrootte van een gemeente?
2. Op welke punten kan het voor beide gemeenten efficiënter, en wat levert dit op aan besparing?

In het verlengde daarvan kan nu ook deels antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

3. Is de schaalgrootte van de gecombineerde ambtelijke organisatie (wel) toekomstbestendig?
4. Waar liggen mogelijke kostenvoordelen (inclusief omvang) en wat zijn reële verwachtingen ten aanzien van de terugverdienmogelijkheden?

---

<sup>15</sup> Voor overhead geldt wel een duidelijk schaalvoordeel binnen de bandbreedte van 20.000 tot 80.000 inwoners.

<sup>16</sup> Verondersteld: 1 fte secretaris, 1 fte griffier, 2 fte bestuursondersteuning

<sup>17</sup> We gaan hierbij uit van een percentage overhead van 30,5% van de totale formatie. Dit komt overeen met de gemiddelde overhead in grootteklasse D.

5. Welke formatieomvang is bij benadering passend bij de taakomvang van de gecombineerde ambtelijke organisatie en hoe ziet de organisatie eruit qua functies op de verschillende taakonderdelen?

Op basis van deze eerste analyse aan de hand van de benchmark kunnen deze vragen in voorlopige zin beantwoord worden. Voorlopig omdat wij daarbij aannamen hanteren, bijv. over de mate van beleidsharmonisatie, waarover de politiek hierover uiteindelijk beslist.

Ad 3: de schaalgrootte die ontstaat door samenvoeging van de twee ambtelijke organisaties levert in die zin een toekomstig bestendige organisatie op die met minder formatie nog steeds goed in staat is om het huidige takenpakket uit te voeren. Of dat zo blijft als er nieuwe taken aan toegevoegd moeten worden valt op voorhand moeilijk te zeggen. Dat hangt af van de impact van die taken. Wel is het plausibel aan te nemen dat de gefuseerde ambtelijke organisatie hiertoe beter in staat zal zijn dan de beide organisaties afzonderlijk (geen versnippering). Over andere potentiële kostenbesparingen valt aan de hand van de benchmark nog niets te zeggen en ook niet over de transitiekosten die mede de terugverdientijd bepalen.

Ad 4: de uitgevoerde benchmark laat zien dat –afhankelijk van de mate van bereidheid van de politiek om tot beleidsharmonisatie te komen– tussen de 21,5 en 37,2 fte kan worden bespaard. Uitgaande van een gemiddelde loonsom van € 50.000,- valt er daarmee een bedrag tussen de €1.075.000 en €1.860.000 te besparen. Het weglekeffect van het feit dat er twee zelfstandige gemeenten blijven bestaan ramen we –uitgaande van 4 fte en dezelfde gemiddelde loonsom per fte- op € 200.000 (dit is al verwerkt in bovenstaande bedragen).

Ad 5: uitgaande van het gemiddelde van de inwonerklasse D en de aanname dat als beide gemeenten samen nu al minder formatie inzetten dan dit gemiddelde, dit lagere volume in stand blijft en ingeval de huidige formatie hoger ligt gekozen wordt voor het gemiddelde uit de benchmark klasse D, is de volgende reductie van de formatieomvang naar verwachting haalbaar:

Taakveld	0% beleidsharmonisatie	50% beleidsharmonisatie	90% beleidsharmonisatie	100% beleidsharmonisatie
Beleid	0,0 fte	3,5 fte	6,3 fte	7,0 fte
Uitvoering	5,0 fte	7,5 fte	9,0 fte	10,0 fte
Overhead	16,5 fte	18,4 fte	19,7 fte	20,2 fte
Totaal	21,5 fte	29,4 fte	35,0 fte	37,2 fte

Een totale besparing van 37,2 fte komt neer op 7,7 % van de huidige bruto formatie van 485 fte.

Een realistisch scenario kan zijn:

- Jaar 1 na samenvoeging: geen beleidsharmonisatie geëffectueerd.
- Jaar 2 na samenvoeging: 50% beleidsharmonisatie geëffectueerd.

- Jaar 3 en verder: 90% beleidsharmonisatie geëffectueerd.

Dit betekent een structurele besparing in jaar 1 van 21,5 fte, in jaar 2 van 29,4 fte en in de jaren daarna van 35,0 fte per jaar.

Wanneer de ambitie gesteld wordt op de kwartielscore beste 25%<sup>18</sup>, kan nog eens extra 23,5 fte op beleidstaken (bij 100% beleidsharmonisatie) worden bespaard. Dit leidt, inclusief het afgeleide effect op overhead, tot de volgende opstelling:

Taakveld	0% beleidsharmonisatie	50% beleidsharmonisatie	90% beleidsharmonisatie	100% beleidsharmonisatie
Beleid	0,0 fte	15,2 fte	27,4 fte	30,5 fte
Uitvoering	5,0 fte	7,5 fte	9,0 fte	10,0 fte
Overhead	16,5 fte	21,9 fte	26,1 fte	27,3 fte
Totaal	21,5 fte	44,6 fte	62,5 fte	67,8 fte

Het meest ambitieuze scenario leidt tot een totale besparing van 67,8 fte. Dit komt neer op circa 14% van de huidige bruto formatie van 485 fte en een te besparen bedrag van bijna € 3,4 miljoen. Deze besparingen zijn echter alleen te realiseren bij 100% beleidsharmonisatie en een ambitieuze maatstaf (zie ook paragraaf 2.4) ten aanzien van de formatie (bij beste 25% van de gemeenten met een relatief kleine formatie). Loon op Zand heeft aangegeven op beperkte schaal te willen harmoniseren, Waalwijk had harmonisatie op ruimere schaal voor ogen.

Om de onderzoeksvragen definitief te kunnen beantwoorden, moet een beter inzicht ontstaan in de feitelijke omstandigheden (kwaliteit van dienstverlening), bestuurlijke keuzes bijvoorbeeld over de mate van beleidsharmonisatie en daaraan gekoppelde besparingsmogelijkheden. Ook is dan inzicht nodig in de transitiekosten; de kosten die gemaakt moeten worden om de gefuseerde ambtelijke organisatie tot stand te brengen. Wanneer die cijfers bekend zijn kan ook een indicatie gegeven worden van de terugverdientijd.

## 2.4 Kostenbesparing in perspectief

Uit voorgaande tekst blijkt dat wanneer wordt uitgegaan van het meest ambitieuze scenario (100% harmonisatie, beste 25% gemeenten als maatstaf), er circa € 3,4 mln. wordt bespaard op formatie. Daarbij wordt tevens uitgegaan van de begrotingen van beide organisaties met als peildatum 1 januari 2012.

Beide gemeenten hebben aangegeven slechts in beperkte mate het beleid te willen harmoniseren, om zo de eigen identiteit en zeggenschap te borgen. Daarnaast kan het verder snijden in formatie

<sup>18</sup> Dit is de score waaronder de 25% meest efficiënte gemeenten uit de betreffende grootteklasse vallen.



leiden tot, in de ogen van de gemeenten, ongewenste gevolgen voor kwaliteit c.q. intensiteit van dienstverlening. Dat betekent dat genoemde € 3,4 mln. in de praktijk niet gerealiseerd zal worden. Bovendien zijn hierbij ook niet de transitiekosten meegenomen die gepaard gaan met het samenvoegen van beide organisaties.

Daarnaast is uit de gesprekken met beide gemeenten gebleken dat zij aanvullende taakstellingen op de formatie hebben voorzien. Deze taakstellingen zijn niet verwerkt in de begrotingscijfers die zijn gebruikt voor het berekenen van de besparingen uit samenwerking. Voor de gemeente Loon op Zand bedraagt deze taakstelling circa € 1,2 mln., de gemeente Waalwijk voorziet circa € 2 mln. aan bezuinigingen. In totaal komen de gemeenten daarbij op eigen kracht uit op een bezuiniging van in totaal circa € 3,2 mln. Met andere woorden, kostenbesparing vervalt als belangrijkste argument om samen te gaan werken, aangezien besparingen van dergelijke omvang ook op eigen kracht gerealiseerd kunnen worden.

De aanzienlijke besparingen op de eigen gemeentelijke organisaties roept wel de vraag op in hoeverre dit risico's met zich mee neemt ten aanzien van de kwaliteit en kwetsbaarheid van beide organisaties.

### **3. Verantwoording voortijdige beëindiging van het onderzoek**

#### **3.1 Inleiding**

Om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit en de kwetsbaarheden van beide organisaties en op basis daarvan wat een ambtelijke fusie aan meerwaarde voor gemeenten zou kunnen opleveren, was in de aanpak van deze opdracht voorzien deze twee elementen nader te onderzoeken. Het was, conform de opdracht van de stuurgroep, de bedoeling om, op basis van de uitkomsten van de benchmark, per domein de kwaliteit en kwetsbaarheid per gemeente uit te diepen en na te gaan welke voordelen een ambtelijke fusie op deze onderdelen zou kunnen hebben.

Toen tijdens een tussentijds gesprek in de stuurgroep op 29 oktober jl. over het verloop van het onderzoek echter bleek dat het geformuleerde streefbeeld van een ambtelijke fusie niet meer als gezamenlijk streefbeeld van beide colleges gold, is hiervan afgezien (zie toelichting hierna). Besloten is vervolgens om alleen de uitkomsten van het eerste deel van het onderzoek, de financiële analyse, op te nemen in deze rapportage. Dat is gebeurd in hoofdstuk 2.

#### **3.2 Ambtelijke fusie geen gedeeld streefbeeld**

*Stip op de horizon is komen te vervallen*

De uitkomsten van de financiële analyse en de inzichten in de impact en gevolgen van een ambtelijke fusie waren voor de gemeente Loon op Zand aanleiding om van koers te veranderen. Deze twee punten lichten we hierna verder toe.

Zoals uit de vorige hoofdstuk naar voren komt, zijn de financiële voordelen van een ambtelijke fusie voor beide gemeenten naar verwachting beperkt, omdat beide gemeenten de besparingen grotendeels op eigen kracht kunnen realiseren door geplande bezuinigingen. Voor met name Loon op Zand was het financiële aspect de belangrijkste bepalende factor voor definitieve besluitvorming over een ambtelijke fusie.

Daarnaast werd gedurende het onderzoek duidelijk dat er verschillende beelden bij beide gemeenten bestaan over de precieze vorm en inhoud van een ambtelijke fusie. Beelden over de gevolgen van een ambtelijke fusie voor de verschillende bestuursfilosofieën van beide gemeenten (noodzaak die wel of niet te harmoniseren), de toekomstige huisvesting (grotendeels in Waalwijk of op meerdere locaties), de omvang en afstand tot kernorganisatie en de scope en haalbare mate van beleidsharmonisatie, liepen bij partijen uiteen. Loon op Zand stelde zich om redenen van behoud van identiteit en eigen zeggenschap terughoudend op ten aanzien van harmonisatie van beleid. Dit gaf Loon op Zand aanleiding om haar koers te wijzigen. De visie zoals op gesteld in 'De Stip' kon niet meer als een houdbaar eindbeeld dienen. Daarbij komt dat het gevoel van urgentie afgenomen is nu de financiële doelstelling op eigen kracht haalbaar blijkt. Dit alles bij elkaar leidde tot de conclusie dat een door beide gemeenten gedeeld handelingsperspectief, dat nodig is om een dergelijke ingrijpende maatregel als een ambtelijke fusie te nemen, ontbreekt en het dus beter is van deze oplossing af te zien.

Op dit moment blijkt er ook geen ruimte te zijn om gezamenlijk een andere 'stip' te formuleren die zou kunnen leiden tot een nieuw gedragen intentiebesluit over samenwerking tussen beide gemeenten. Voorgaande ontwikkelingen betekenen feitelijk dat een stap terug nodig is in het samenwerkingsproces tussen Waalwijk en Loon op Zand. Conform het eerder geïntroduceerde 'Ruitmodel', is er aanleiding terug te gaan naar de 'intentionele fase'; de fase waarin partijen met elkaar, op hoofdlijnen, vaststellen wat ze samen willen bereiken.

### **3.3 Hoe nu verder?**

Gemeenten zullen, gezien de nieuwe situatie, opnieuw moeten bepalen hoe ze verder willen met hun onderlinge samenwerking. Beide colleges zullen zich daarover eerst zelf en vervolgens gezamenlijk en mogelijk met meer partners moeten beraden. Daarvoor geven wij het volgende ter overweging mee.

Wij zijn van mening dat niets doen geen optie is. Om te beginnen is onze verwachting dat de bezuinigingsoperaties die beide gemeenten nu doorvoeren, in elk geval op termijn, zullen leiden tot nieuwe kwetsbaarheids- en kwaliteitsproblemen in beide organisaties.

Kijkend naar ontwikkelingen die op gemeenten afkomen, het regeerakkoord waarin het Kabinet zich uitspreekt voor schaalvergroting in de taakuitvoering door deze op een schaal van 100.000+ te organiseren, de op handen zijnde decentralisaties in het sociale domein, de opschaling die zich bij ketenpartners voltrekt, de ontwikkelingen in het kader van Krachtig bestuur in Brabant, en de inhoudelijke opgaven die de werkagenda Hart van Brabant en de Langstraat voor gemeenten met zich meebrengen, vragen volgens ons van beide gemeenten om een nieuwe oriëntatie en visie op de toekomstige taakuitvoering.

Gezien de ervaringen uit het onderzoek naar de ambtelijke fusie, waarbij de doelmatigheidsopgave (financiën) dominant was maar uiteindelijk onvoldoende drive gaf om het proces door te zetten, bevelen wij aan om de oriëntatie op samenwerkingsmogelijkheden nu vanuit de inhoud te benaderen. Daaraan vooraf gaat de erkenning dat beide gemeenten, zoals overigens veel gemeenten in het land, niet in staat zullen zijn de opgaven die op hen af komen nog zelfstandig aan te kunnen pakken en dat samenwerking met andere gemeenten (en ook (keten-) partners), noodzakelijk is om een goede dienstverlening aan de burger te kunnen blijven leveren.

In dat kader lijkt ons een analyse van de daadwerkelijke gerichtheid van Loon op Zand en Waalwijk op elkaar en op andere gemeenten vanuit economische, sociale, culturele en maatschappelijke omstandigheden en vanuit een al dan niet gemeenschappelijke participatie in uitvoeringsketens rondom zorg, welzijn, sociale zaken, onderwijs et cetera van belang. Daaruit zal duidelijk worden of die gerichtheid in zo verregaande mate aan de orde is dat een intensieve samenwerking met elkaar of juist met andere gemeenten Loon op Zand en Waalwijk wezenlijk helpt in een zelfstandig voortbestaan.

Wanneer de conclusie dat Loon op Zand en Waalwijk elkaar veel te bieden hebben, eventueel in combinatie met ook andere gemeenten, gerechtvaardigd is, lijkt ons 'een goed gesprek' tussen beide gemeenten over doel van de samenwerking, aanpak van het proces en de relationele component, nodig voordat tot een herstart van het samenwerkingsproces wordt besloten.

De resultaten van het uitgevoerde benchmark onderzoek per functioneel domein kunnen in tweede instantie helpen om, nadat de partnerkeus is gemaakt, met die partner(s) afspraken te maken over intensiteit en vorm van samenwerking op de meest kwetsbare terreinen.

## Bijlage 1

Voor- en nadelen gerelateerd aan de omvang van gemeenten

De belangrijkste nadelen van kleine gemeenten zijn:

- *Kwetsbaarheid.* Het functioneren van kleine gemeenten is in hoge mate afhankelijk van het functioneren van enkele sleutelfiguren in de organisatie. Dit is een risico. Het betekent ook dat beleidsmedewerkers een breed takenpakket hebben. Doordat taken als gevolg van wet- en regelgeving wijzigen en doordat nieuwe taken ontstaan, ervaren de kleine gemeenten dat het moeilijk is om alle ontwikkelingen bij te houden.
- *Kwaliteit.* Het is voor kleine gemeenten vaak moeilijk om gespecialiseerde medewerkers te werven en te behouden.
- *Schaalnadelen.* Ook in kleine gemeenten is er ondersteuning nodig voor het primaire proces van het ambtelijk apparaat. Denk bijvoorbeeld aan systeembeheer of P&O-advies. Door de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat weegt een formatieplaats voor een overhead-functie echter relatief zwaarder mee dan bij gemeenten met een omvangrijker ambtelijk apparaat.

De belangrijkste nadelen van grote gemeenten zijn:

- *Complexiteit en intensiteit van de vraagstukken.* Naarmate een gemeente groter wordt, neemt de complexiteit en intensiteit van de problematiek toe. Door te groeien, versterkt een grote gemeente deze problematiek nog verder.
- *Schaalnadelen.* Een grote gemeente heeft te maken met belangrijke schaalnadelen. Deze manifesteren zich in extra tijd die het kost om beleid te ontwikkelen, om het contact met de burgers te onderhouden en in een hoger ziekteverzuim.
- *Minder transparant.* Grote gemeenten hebben weinig inzicht in de formatie die zij per taak inzetten. Deze gemeenten hebben daardoor minder sturingsmogelijkheden en kunnen hun ambities minder goed afstemmen op de mogelijkheden en beperkingen van het apparaat. Het gebrek aan transparantie leidt er voorts toe dat grote gemeenten minder zuinig opereren.

Een gemeente met een omvang van tussen de 20.000 en 80.000 inwoners heeft een goed hanteerbare omvang van het ambtelijk apparaat. De voordelen zijn:

- Intensiteit en complexiteit van de problematiek zijn hanteerbaar.
- Transparante organisatie draagt bij aan reële ambities en zuinigheid. Raad en college kunnen zo een duidelijke relatie leggen tussen beleid en formatie. Dit dwingt hen tot het maken van keuzen, resulterend in reële ambities. Voorts biedt het inzicht om zuinig te kunnen zijn.
- Wel schaalvoordelen, weinig schaalnadelen. De betrokkenheid van medewerkers is groot en het ziekteverzuim is laag. Verder is het overheadpercentage iets gunstiger.
- Goede positie op de arbeidsmarkt. De gemeente heeft een goede concurrentiepositie op de arbeidsmarkt en is daardoor in staat snel vacatures in te vullen met bekwame krachten.  
Kwaliteit van beleid. De gemeente heeft voldoende formatieruimte om specialisten aan te trekken.