

# Onderzoek UW Samenwerking

---

Openbaar eindrapport  
augustus 2017

---



In opdracht van:  
Gemeenteraad IJsselstein



## INHOUDSOPGAVE EN LEESWIJZER

<b>INHOUDSOPGAVE EN LEESWIJZER .....</b>	<b>2</b>
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK .....	3
1.2 DE ONDERZOEKSVRAGEN EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK.....	3
1.3 SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE .....	3
1.4 ONDERZOEKSAANPAK EN VERANTWOORDING .....	4
<b>2. ACHTERGROND: DE OPRICHTING EN KADERS VAN UW SAMENWERKING .....</b>	<b>6</b>
2.1 DE OPRICHTING VAN UW SAMENWERKING .....	6
2.2 KADERS TEN AANZIEN VAN UW SAMENWERKING BIJ DE START .....	7
<b>3. TIJDLIJN VAN RELEVANTE GEBEURTENISSEN .....</b>	<b>8</b>
3.1 VÓÓR 2014 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN.....	8
3.2 2014: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING.....	9
3.3 2015: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING.....	12
3.4 2016: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING.....	16
3.5 2017: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING.....	26
<b>4. CONCLUSIES.....</b>	<b>30</b>
4.1 CONSTATERINGEN INZAKE HET TEKORT OVER 2016 EN HET NIET BEHALEN VAN DE TAAKSTELLING VOOR 2017 - 2019.....	30
4.2 HOOFDOORZAKEN VOOR HET TEKORT OVER 2016 EN HET NIET HALEN VAN DE TAAKSTELLING IN 2017 - 2019 .....	31
<b>BIJLAGE 1: KADERS TEN AANZIEN VAN UW SAMENWERKING .....</b>	<b>34</b>
<b>BIJLAGE 2: OVERZICHT GESPROKEN FUNCTIONARISSEN .....</b>	<b>39</b>
<b>BIJLAGE 3: BRONNENLIJST .....</b>	<b>40</b>

## 1. INLEIDING

### 1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

De gemeente IJsselstein zit samen met de gemeente Montfoort in de gemeenschappelijke regeling Utrechtse Waarden (UW) Samenwerking. Het betreft een fusie van beide ambtelijke organisaties. In november 2016 is de gemeenteraad van IJsselstein geïnformeerd dat (voor IJsselstein) UW samenwerking leidt tot jaarlijkse extra incidentele lasten van € 576.000 voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Daarnaast is in februari 2017 aan de raad van IJsselstein gemeld dat over 2016 er een tekort (deel IJsselstein) is van € 1,1 miljoen bij UW Samenwerking. De raad van IJsselstein heeft naar aanleiding van deze twee berichten besloten een onderzoek in te stellen.

### 1.2 DE ONDERZOEKSVRAGEN EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

De te beantwoorden onderzoeksvragen zijn:

- **Op welke wijze zijn de tekorten, het grote verschil tussen begroting, najaarsrapportage en jaarrekening ontstaan?**
- **Op welke wijze hadden deze tekorten voorkomen kunnen worden?**
- **Op welke wijze waren de verantwoordelijkheden rond het toekennen en het vrijgeven van budgetten binnen UW Samenwerking geregeld?**

Dit onderzoek richt zich op de rol, verantwoordelijkheden en verantwoording van de gemeente IJsselstein ten aanzien van UW samenwerking. De gemeente Montfoort valt in beginsel buiten de scope van het onderzoek.

### 1.3 SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek is er een begeleidingscommissie ingesteld, bestaand uit de volgende personen:

- De heer P.J. Bekker – D66
- De heer C.L. Boiten – ChristenUnie
- De heer M.W. Bosma – Groen Links
- Mevrouw M. van Hoof-Ward – PvdA
- De heer R.C. Koehorst – LDIJ
- Mevrouw A.M.P.M. van der Lugt – VVD
- De heer E. Tas – CDA
- De heer J.N.M. van Well – SP

Secretaris van de begeleidingscommissie is de heer A.J.O. (Arnout) van Kooij, raadsgriffier van de gemeente IJsselstein.

Het onderzoeksbureau *Strated Consulting* heeft het onderzoek uitgevoerd met het volgende team:

- De heer mr. drs. E.P.J. (Edwin) de Boer
- De heer S.C. (Steven) Djohan MSc
- Mevrouw T.L.I. (Tamara) van Tulder

## **1.4 ONDERZOEKSAANPAK EN VERANTWOORDING**

Vanaf 11 mei 2017 is *Strated Consulting* gestart met het onderzoek, dat bestaat uit literatuuronderzoek en acht besloten interviews met direct betrokkenen. Op 12 juni 2017 is een conceptrapportage besproken met de begeleidingscommissie, waarna op 14 juni 2017 het definitieve eindrapport is vastgesteld door de begeleidingscommissie.

### *Literatuuronderzoek*

Via informatieverzoeken aan het college en informatieaanlevering van de griffie is relevante informatie verkregen, bekeken en geanalyseerd. Bijlage 3 bevat een overzicht van bekeken bronnen. Het betreft onder meer informatie over de oprichting en ontwikkeling van UW Samenwerking, actielijsten en verslagen van het algemeen en dagelijks bestuur, management- en directieverslagen, accountantsverslagen, interne analyses, notities en externe rapporten en evaluaties. Op basis van de verkregen documenten heeft *Strated Consulting* een eerste beeld gekregen van de gang van zaken.

### *Gesprekken met betrokkenen*

In samenspraak met de begeleidingscommissie zijn 8 personen uitgenodigd voor een vrijwillig gesprek; alle personen zijn ingegaan op de uitnodiging. De gesprekken zijn ingezet als middel om de bevindingen uit het literatuuronderzoek te toetsen, aanvullende vragen te stellen en extra (nieuwe) informatie te verkrijgen. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden tussen 1 juni 2017 en 9 juni 2017. Van de gesprekken zijn vertrouwelijke verslagen op hoofdlijnen gemaakt. Het verslag is ter wederhoor voor een check op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de gesproken personen.

In bijlage 2 is aangegeven welke functionarissen zijn gesproken.

### *Wederhoor*

Conform de gestelde voorwaarden bij de aanbesteding (inclusief Nota van Inlichtingen), heeft geen ambtelijk/bestuurlijk wederhoor op voorliggend rapport plaatsgevonden. Een dergelijke wederhoor vindt doorgaans wel plaats ten behoeve van een check op feitelijke onjuistheden en het mogelijk openbaar maken van vertrouwelijke/geheime informatie, die de gemeente en/of haar werknemers onevenredig kan schaden. De begeleidingscommissie heeft wel besloten, na verzoek van het college van B&W, het algemeen bestuur en de Ondernemingsraad van UW Samenwerking, de rapportage (exclusief conclusies) voor te leggen aan alle geïnterviewden ter wederhoor voor een check op feitelijke onjuistheden. Vervolgens hebben twee geïnterviewde personen verzoeken tot wijziging van de

rapportage ingediend. Aan deze verzoeken is de begeleidingscommissie grotendeels tegemoet gekomen.

*Twee versies van de rapportage*

In het eindstadium van het onderzoek heeft de begeleidingscommissie besloten twee versies van het rapport te publiceren. Het betreft een volledige (vertrouwelijke) versie van het rapport en een openbare versie. Het verschil tussen deze twee versies is dat de openbare versie is veralgemeniseerd, omwille van de bescherming van ambtenaren. Voorliggend document is de openbare versie. Het veralgemeniseren brengt met zich mee dat sommige passages minder gepreciseerd zijn weergegeven dan vanuit onderzoeksperspectief wenselijk is.

## 2. ACHTERGROND: DE OPRICHTING EN KADERS VAN UW SAMENWERKING

Utrechtse Waarden (UW) Samenwerking is de ambtelijke fusieorganisatie van de gemeenten IJsselstein en Montfoort. Zij bedient de circa 48.000 inwoners van IJsselstein en Montfoort. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de oprichting en de vastgestelde kaders (bij oprichting<sup>1</sup>) van UW Samenwerking. Bijlage 1 bevat een gedetailleerde beschrijving van de geldende kaders voor UW Samenwerking.

### 2.1 DE OPRICHTING VAN UW SAMENWERKING

In 2010 is de ambitie uitgesproken om IJsselstein te transformeren tot regiegemeente. Deze ambitie is omgezet in daden door de uitvoering op afstand te plaatsen en daarbij samenwerking te zoeken.<sup>2</sup> In 2011 hebben de gemeenteraden van IJsselstein en Montfoort opdracht gegeven om intergemeentelijke samenwerking mogelijk te maken. In maart 2012 is een convenant tot samenwerking getekend, dat door beide gemeenteraden is vastgesteld. In het convenant is het streven opgenomen om de samenwerking op 1 januari 2014 daadwerkelijk te realiseren. Uit het samenwerkingsconvenant is een plan van aanpak voortgekomen met daarin afspraken om de contouren van de gewenste werkorganisatie per onderdeel nader uit te werken. Dit plan is in mei 2012 vastgesteld door beide gemeenteraden. In september 2012 is een uitvoeringsplan opgesteld met een eerste uitwerking van de werkorganisatie.

In december 2012 zijn de colleges van IJsselstein en Montfoort een gemeenschappelijke regeling aangegaan. De gemeenschappelijke regeling vormt de juridische basis voor de samenwerking.<sup>3</sup> Conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is een Algemeen Bestuur (AB) aangesteld. Het AB bestaat uit alle leden van beide colleges. Het Dagelijks Bestuur (DB) wordt benoemd door het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit één wethouder per gemeente en beide burgemeesters. De dagelijkse leiding van UW Samenwerking berust, onder verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur, bij de algemeen directeur. De algemeen directeur wordt benoemd en ontslagen door het Algemeen Bestuur. Voorts kan het Dagelijks Bestuur de algemeen directeur schorsen.

In mei 2013 is het inrichtingsplan voor de nieuwe organisatie definitief vastgesteld door de gemeenteraden van IJsselstein en Montfoort. Het inrichtingsplan bevat onder meer:<sup>4</sup>

- Hoe de gewenste organisatie eruit komt te zien, inclusief de beoogde formatie

---

<sup>1</sup> Eventuele wijzigingen in de kaders komen in de tijdlijn in hoofdstuk 3 aan de orde.

<sup>2</sup> Gemeente IJsselstein, *Kadernota 2014*, versie juni/juli 2013.

<sup>3</sup> *Inrichtingsplan UW Samenwerking: Richting geven aan UW regie*, februari 2013.

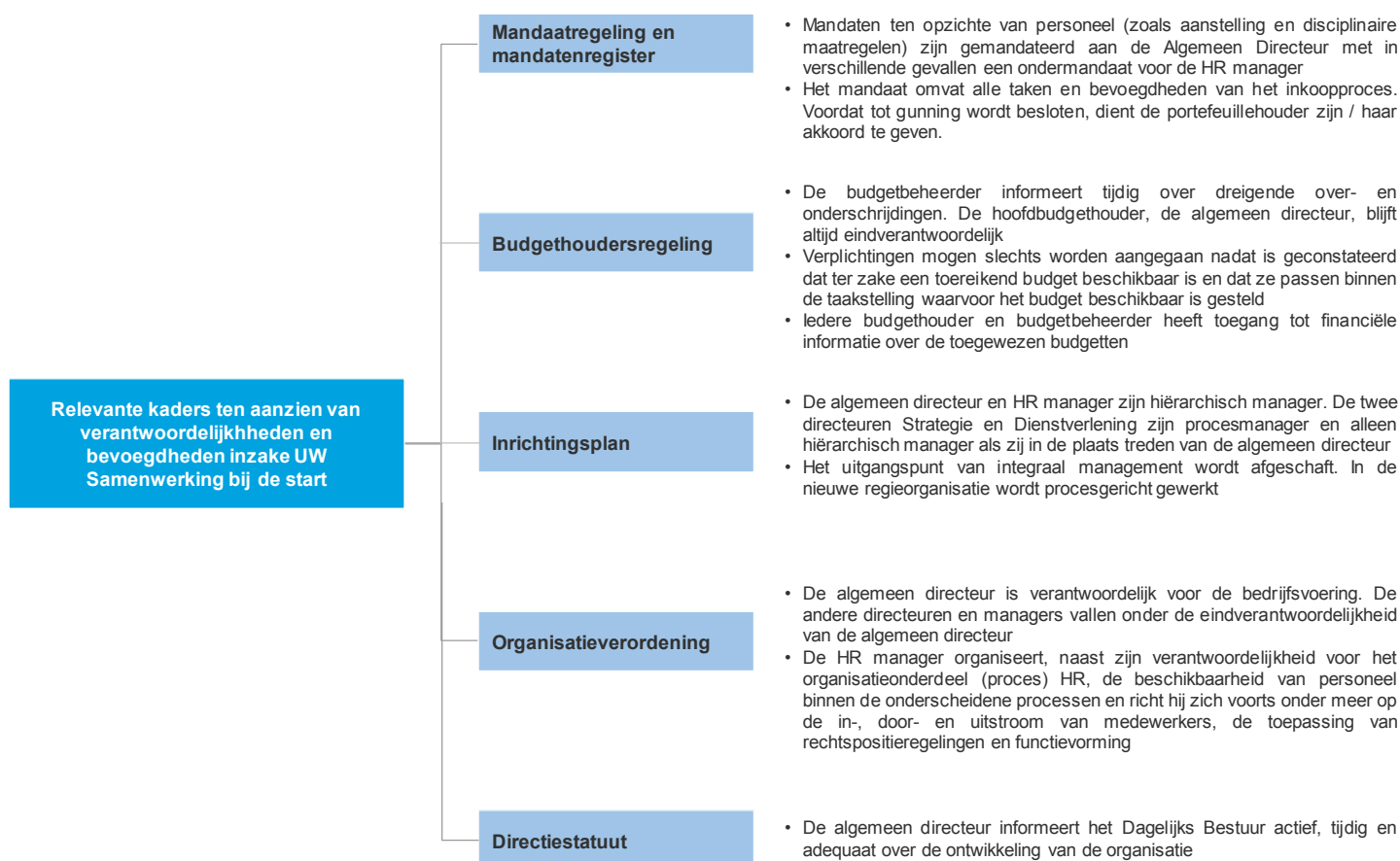
<sup>4</sup> *Inrichtingsplan UW Samenwerking: Richting geven aan UW regie*, februari 2013.

- Een beschrijving van de werkprocessen
- De uitgangspunten voor de nieuwe organisatie
- De financiële, juridische en fiscale gevolgen van de samenvoeging en de hoofdlijnen van de begroting van de nieuwe organisatie en verdeling van de kosten tussen de gemeenten

Per 1 september 2013 is de plaatsing van het personeel voltooid. Per 1 januari 2014 is al het personeel (met uitzondering van de griffies) van IJsselstein en Montfoort in dienst getreden van de Gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking en is UW Samenwerking gestart.

## 2.2 KADERS TEN AANZIEN VAN UW SAMENWERKING BIJ DE START

Naast de gemeenschappelijke regeling en de benoemde uitgangspunten in het inrichtingsplan zijn voorafgaand aan de start van UW Samenwerking ook nadere afspraken en kaders op papier opgesteld. Hieronder geven wij op hoofdlijnen de verschillende kaders weer en worden enkele relevante bepalingen belicht. In bijlage 1 zijn de kaders en bepalingen voor UW Samenwerking vanaf de oprichting gedetailleerd weergegeven.



### 3. TIJDLIJN VAN RELEVANTE GEBEURTENISSEN

In dit hoofdstuk wordt chronologisch uiteengezet welke relevante ontwikkelingen zich hebben voorgedaan ten aanzien van ofwel de jaarlijkse extra incidentele lasten voor de jaren 2017, 2018 en 2019, dan wel het tekort over 2016. Op deze manier wordt duidelijk welke informatie wanneer en bij wie bekend was. De in dit hoofdstuk gepresenteerde informatie vertalen wij in hoofdstuk 4 naar conclusies.

#### 3.1 VÓÓR 2014 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

##### 2012: Kadernota 2013

De kadernota 2013 meldt dat eventuele efficiencyvoordelen door samenwerking met Montfoort pas kunnen worden ingeschat tijdens en na de totstandkoming van de nieuwe organisatie. Ook zullen deze voordelen niet al meteen bij de totstandkoming gerealiseerd kunnen worden. Het voorstel van het college is om niet eerder dan in 2014 een inschatting te maken van mogelijke voordelen op het gebied van de samenwerking. Op dit moment is het niet mogelijk om een reële inschatting te maken van de kosten noch de opbrengsten die dit voorstel met zich meebrengt.

##### 2012: Programmabegroting IJsselstein 2013

Samenwerking op beleidsniveau met andere gemeenten levert een efficiencyverbetering op. Mogelijke efficiencyvoordelen van de beleidsmatige samenwerking met Montfoort worden inzichtelijk gemaakt in de begroting 2015. Met de richtingaanwijzer: "wij zetten de uitvoering op afstand", heeft het college van IJsselstein gekozen voor een regievoerende organisatie, die zo min mogelijk zelf de uitvoering doet, maar wel de regie heeft over het gewenste effect van de uitvoering.

##### 2013: Kadernota 2014

Bij aanvang van UW Samenwerking is een eerste verbetering in financiële zin reeds ingeboekt. De bijdrage van de gemeente IJsselstein aan de gemeenschappelijke regeling UW is immers lager dan het beschikbare budget (zie hiervoor ook de ontwerp-begroting UW Samenwerking en het inrichtingsplan). Tevens is in de ontwerp-begroting de toezegging gedaan dat binnen twee jaar na de start van UW Samenwerking een objectieve meting van de formatie door een externe organisatie wordt uitgevoerd. Hieruit zal blijken of nadere efficiencyvoordelen gerealiseerd kunnen worden.

##### 2013: Begroting 2014:

In de begroting 2014 van de UW Samenwerking is een bijdrage van de gemeente IJsselstein opgenomen van in totaal € 11.570.986: € 7.779.486 voor de Wendbare Organisatie en € 3.791.500 voor de Uitvoering. De Uitvoering zal in de loop van 2013 en 2014 grotendeels bij andere verbonden partijen worden ondergebracht, zoals de Omgevingsdienst regio Utrecht, Werk en Inkomen Lekstroom, Belastingssamenwerking Rivierenland en Parkeerservice.

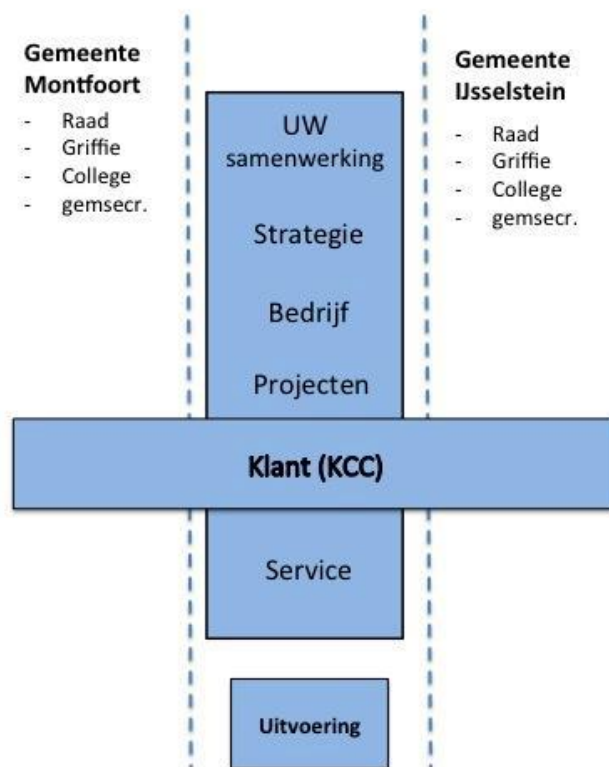


### 3.2 2014: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING

#### Start UW Samenwerking per 1 januari 2014

Per 1 januari 2014 is al het personeel (met uitzondering van de griffies) van IJsselstein en Montfoort in dienst getreden van de Gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking.<sup>5</sup>

Het organisatiemodel bij de start ziet er als volgt uit<sup>6</sup>:



#### Januari 2014: Managementletter interim-controle 2013

De accountant meldt ten aanzien van de gemeente IJsselstein:

- De budgethoudersregeling is niet toereikend nageleefd op enkele beleidsonderdelen (zoals WMO) waardoor de inkoopkosten voornamelijk op deze onderdelen als onrechtmatig zijn te bestempelen
- De naleving van de aanbestedingsregels heeft aandacht nodig. Onvoldoende aandacht hiertoe heeft als gevolg dat sprake kan zijn van onrechtmatigheid ten aanzien van enkele aanbestedingen
- De processen binnen uw gemeente zijn adequaat georganiseerd. Er is sprake van een toereikende interne beheersing
- De interne beheersing is voldoende, maar voor het inkoopproces zijn aanvullende werkzaamheden noodzakelijk

<sup>5</sup> Gemeente IJsselstein, [www.ijsselstein.nl](http://www.ijsselstein.nl), bekeken 18 mei 2017.

<sup>6</sup> *Inrichtingsplan UW Samenwerking: Richting geven aan UW regie*, februari 2013.

#### **April 2014: Voorstel aan de raad om de P&C-cycli te synchroniseren**

Raadsvoorstel om de P&C-cycli van IJsselstein en Montfoort te synchroniseren.<sup>7</sup> Afgesproken wordt om de volgende documenten onderdeel te laten uitmaken van de P&C-cyclus:

- Kadernota (voorafgegaan door een kaderbrief)
- Begroting
- Tussentijdse rapportages (voorjaar en najaar)
- Jaarrekening
- Beleidsmatig jaarverslag

#### **9 april 2014: Brief aan de raad betreffende UW Samenwerking: besparingen ter hoogte van € 0,5 - 1,5 miljoen zijn haalbaar en worden vanaf 2017 (deels) en in 2018 geheel gerealiseerd**

In april 2014 meldt het Dagelijks Bestuur van UW Samenwerking aan beide gemeenteraden dat vanaf 2017 financiële voordelen ('met name bedrijfsvoeringskosten en personeel, inclusief huisvestingskosten') kunnen worden gerealiseerd. De inschatting betreft een besparing van € 0,5 - 0,75 miljoen in 2017 en € 1 tot 1,5 miljoen in 2018. Het betreft schattingen, maar ze worden door het Dagelijks Bestuur als realistisch gezien.<sup>8</sup> De agendapost van het DB vermeldt: "Het zal niet makkelijk zijn de bedragen ook daadwerkelijk te realiseren, maar het wordt wel haalbaar geacht".<sup>9</sup>

#### **Ontbreken van een onderbouwing voor de taakstelling**

Er is geen plan op papier gevonden hoe de taakstelling opgebouwd en gemonitord zal worden. Uit interviews kwam naar voren dat de door UW Samenwerking zelf aangekondigde taakstelling voor sommigen als een verrassing kwam.

Volgens anderen vindt de taakstelling die in de loop van 2014 aan UW Samenwerking is opgelegd (ingående 2017) zijn oorsprong in het traject Keuzes Maken in Montfoort. Dit bezuinigingstraject voor de gemeente Montfoort, was geënt op een eerder traject Keuzes Maken in IJsselstein. Door de noodzaak van een bezuiniging voor Montfoort van circa € 300.000 per jaar, diende conform de afgesproken verdeelsleutel van circa 70/30 er een totale taakstelling van € 1 miljoen voor UW Samenwerking gehaald te worden.

#### **April 2014: Rapportage tussenevaluatie UW Samenwerking**

De tussenevaluatie 'UW Samenwerking: Waar komen we vandaan en waar staan we nu' wordt op 7 april vastgesteld in het AB en vervolgens verzonden aan de raad. Deze rapportage vermeldt het volgende:

- UW Samenwerking staat; alle noodzakelijke onderdelen en ingrediënten zijn aanwezig. Nu moet de tijd genomen worden voor een goede uitbouw, implementatie en het bijschaven. Het is bijzonder en uniek te noemen te noemen dat in zo'n kort tijdsbestek de ambtelijke samenvoeging van de grond is gekomen en is gerealiseerd.
- Investering in rolopvatting bestuurders / collegeleden wordt als noodzakelijk beoordeeld, evenals het meenemen van de beide gemeenteraden.

<sup>7</sup> Raadsvoorstel, *Synchronisatie P&C-cycli gemeenten Montfoort en IJsselstein*, 1 april 2014.

<sup>8</sup> UW Samenwerking, *Financiële doorkijk 2015 - 2018*, 9 april 2014.

<sup>9</sup> Voorstel DB brief met taakstelling, 1 april 2014.

- Doordat Montfoort en IJsselstein echt wezenlijk van elkaar verschillen moet aandacht en tijd gegeven worden om verschillen te overbruggen.
- Procesmanagers uiten zorgen over de ervaren werkdruk van de medewerkers. Daarnaast zien de procesmanagers verschil tussen enerzijds de ervaren en anderzijds de werkelijke werkdruk. Alle verandering en overgangen in systemen spelen hier zeker een rol bij. De procesmanagers willen waken voor overbelasting bij medewerkers door niet te veel zaken tegelijk aan te pakken en scherp te prioriteren. Daarnaast wordt geconstateerd dat duidelijker is geworden dat verschillen bestaan bij medewerkers in de hoeveelheid werk die ze aankunnen.
- Er zitten afhankelijkheden tussen de diverse eenheden en processen. De aansluiting tussen de diverse processen is nog niet optimaal. Schotten tussen de processen wordt ervaren.
- De procesmanagers zelf hebben het idee nog niet goed genoeg in hun rol te zitten. De één is nog wat meer zoekende dan de ander, maar geen van allen vindt dat ze op dit moment goed in staat zijn hun rol als procesmanager te vervullen. Het groeien in de rol van procesmanager is een zoekproces; het niet hiërarchisch leidinggeven is zeker een kwestie van wennen, maar om de rol van procesmanagers verder in te kunnen vullen is ook de uitrol van KPI's en managementstuurinformatie van groot belang.

#### **5 juni 2014: Jaarrekening 2013 en Accountantsverslag 2013 (goedkeurende verklaring)**

- Het resultaat UW Samenwerking is nog niet aan de orde, omdat in 2014 wordt gestart met het maken van kosten.
- Op grond van de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de administratieve organisatie en daarin besloten maatregelen van interne controle van de gemeente IJsselstein stelt de accountant vast dat deze in belangrijke mate adequaat zijn. De accountant kan zich verder verenigen met het standpunt van de gemeente dat de verdeelsleutel een goede basis vormt voor de doorbelasting van de personeelslasten.

#### **Juli 2014: Voorjaarsrapportage 2014**

In de begroting van de UW Samenwerking is een bijdrage van de gemeente IJsselstein opgenomen van in totaal € 11.304.400: € 7.512.900 voor de Wendbare Organisatie en € 3.791.500 voor de Uitvoering. Gecorrigeerd voor de BTW is de netto bijdrage € 11.275.000. De uitvoering zal in de loop van dit jaar en volgend jaar grotendeels bij andere verbonden partijen worden ondergebracht, zoals de Omgevingsdienst regio Utrecht, Werk en Inkomen Lekstroom, Belasting Samenwerking Rivierenland en Parkeerservice.

#### **1 oktober 2014: Begroting 2015**

In de begroting voor de UW Samenwerking is een bijdrage van de gemeente IJsselstein opgenomen van in totaal € 9.655.700: € 7.387.300 voor de Wendbare Organisatie en € 2.268.400 voor de Uitvoering. Met het verder op afstand zetten van de uitvoering neemt de bijdrage aan UW Samenwerking voor de Uitvoering uiteindelijk af. De business cases Bezwaar en beroep, Vastgoed, Civiel en WMO zijn nog onderhanden.

Binnen UW Samenwerking is een vijftal risico's geïdentificeerd, waarvan vier het predikaat 'laag' krijgen:

- Risico dat de kosten van de projectorganisatie (die financieel neutraal in de begroting opgenomen is), onvoldoende dekking kan genereren doordat er minder projecten lopen. Voor 2015 is dit risico op basis van de planning laag.
- Risico op langdurig / hoog ziekteverzuim, waardoor noodzakelijkerwijs ingehuurd moet worden. Ziekteverzuimcijfers uit verleden en de recente ontwikkeling laten geen negatief beeld zien, waardoor ook dit risico als laag wordt ingeschat.
- Risico dat de BTW-component in de budgetten te laag is ingeschat waardoor de netto kosten voor de gemeente hoger zijn. Door een verfijningsslag in de administratie, waardoor meer inzicht ontstaat in dit BTW-aandeel, wordt dit risico als laag ingeschat.
- Risico dat de personeelslasten als gevolg van een nieuwe cao meer toenemen dan waarmee in de begroting van de gemeente rekening wordt gehouden. *Noot: geen beoordeling van de kans van het risico*
- Risico dat de werkelijk te betalen rente hoger is dan waarmee in de begroting van UW Samenwerking wordt gerekend. Op dit moment is gerekend met 2,5%. Op basis van recent afgesloten leningen lijkt dit een realistisch percentage waardoor het risico laag is.

### 3.3 2015: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING

#### 29 april 2015: Managementletter 2014:

De accountant meldt in de managementletter voor het DB van UW Samenwerking:

- De samenwerking tussen IJsselstein en Montfoort is operationeel, verfijning van de invulling nog in volle gang
- Bedrijfsprocessen zijn in de basis op orde
- De financiële verwerking in financiële administratie is nog niet volledig in 2014

#### 30 juni 2015: AB bespreking Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO)

De algemeen directeur meldt in het AB de uitkomsten en consequenties van de personele schouw binnen de wendbare organisatie UW Samenwerking. Medio 2015 heeft binnen UW Samenwerking een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) plaatsgevonden. 70,5% van de medewerkers heeft aan het onderzoek meegedaan. Er is veel kritiek op UW Samenwerking. Zo geeft 42,4% zich niet betrokken noch bevlogen te voelen ten overstaande de organisatie. De samenwerking tussen processen, onderlinge communicatie en de rol duidelijk is volgens de medewerkers niet in orde. Medewerkers voelen zich minder trots op UW Samenwerking. Tekortkomingen van de processen en de onduidelijkheid rondom de rol van de procesmanager zijn goed terug te zien in de cijfers voor UW Samenwerking, blijkend uit het MTO, waar scores van 1 (zeer slecht) tot 10 (uitmuntend) gegeven worden:

- 'Dit proces is goed ingericht': 4,2
- 'Binnen dit proces lukt het om gezamenlijk tot keuzes te komen over prioriteiten en werkverdeling': 4,9
- 'De procesmanager organiseert een effectieve samenwerking binnen het proces': 4,7
- 'De procesmanager organiseert een effectieve samenwerking met andere processen': 4,8

Uit het MTO blijkt dat de medewerkers wel tevreden zijn over de zelfstandigheid, flexibiliteit en ontwikkelingsmogelijkheden die hen wordt geboden.

#### 4 juni 2015: Voorjaarsrapportage 2015

De exacte gevolgen van het gewĳzigde BTW-regime van UW Samenwerking worden nog bepaald in de komende periode. Deze worden meegenomen bij de najaarsrapportage 2015.

#### 25 juni 2015: Accountantsverslag 2014 (goedkeurende verklaring)

De accountant heeft op verzoek van de raad specifiek aandacht besteed aan de juistheid van de afrekening van de kosten van UW Samenwerking. Tijdens de controle heeft de accountant zich beziggehouden met de kostenverdeling en -afrekening van UW Samenwerking. De accountant stelt vast dat de verdeling en afrekening adequaat is verwerkt in de jaarrekeningen van zowel IJsselstein en Montfoort.

#### 1 juli 2015: Jaarrekening 2014

Hoewel kosten en begroting gedurende het jaar niet zuiver in de programma's en verschillende administraties zijn opgenomen, heeft wel integrale bewaking van UW Samenwerking budgetten plaatsgevonden. Het jaar sluit met € 35.000 negatief ten aanzien van UW Samenwerking. De Uitvoering is in de loop van 2014 grotendeels bij andere verbonden partijen ondergebracht, zoals de Omgevingsdienst regio Utrecht, Werk en Inkomen Lekstroom, Belastingssamenwerking Rivierenland en Parkeerservice. Het resterende deel van de Uitvoering zal in de loop van 2015 en 2016 worden ondergebracht bij (andere) verbonden partijen.

Binnen UW Samenwerking is een vijftal risico's geïventariseerd:

- Risico dat de kosten van de projectorganisatie (die financieel neutraal in de begroting opgenomen is), onvoldoende dekking kan genereren doordat er minder projecten lopen. Voor 2015 is dit risico op basis van de planning laag.
- Risico op langdurig / hoog ziekteverzuim, waardoor noodzakelijkerwijs ingehuurd moet worden. Ziekteverzuimcijfers uit verleden en de recente ontwikkeling laten geen negatief beeld zien, waardoor ook dit risico als laag wordt ingeschat.
- Risico dat de BTW-component in de budgetten te laag is ingeschat, waardoor de netto kosten voor de gemeente hoger zijn. Door een verfijningsslag in de administratie, waardoor meer inzicht ontstaat in dit BTW-aandeel, wordt dit risico als laag ingeschat.
- Risico dat de personeelslasten als gevolg van een nieuwe cao meer toenemen dan waarmee in de begroting van de gemeente rekening. *Noot: Geen beoordeling van de kans van het risico.*
- Risico dat de werkelijk te betalen rente hoger is dan waarmee in de begroting van UW Samenwerking wordt gerekend. Op dit moment is gerekend met 2,5%. Op basis van recent afgesloten leningen lijkt dit een realistisch percentage waardoor het risico laag is.

### **Augustus - november 2015: Analyse programma Doorontwikkeling UW Samenwerking, 24 punten plan**

Uit het MTO van juni 2015 bleek dat er sprake was van een overbelaste organisatie waar een stapeling aan veranderingen en forse vernieuwing in de organisatieopzet, tot verwarring, onduidelijkheid en verminderde binding leidden. In antwoord hierop zijn 24 opgaven in het programma Doorontwikkeling UW Samenwerking geformuleerd voor UW Samenwerking die moesten bijdragen om de organisatie weer in goede banden te leiden. UW Samenwerking constateert onder meer dat sprake is van:

- 'Er is te veel onduidelijkheid over waar UW Samenwerking nu eigenlijk voor staat en wat dat betekent voor eenieders rol en opgave
- Te weinig aandacht geschonken aan de onderlinge verhoudingen en (werk)relaties. Het ontbreekt nog aan nieuwe gezamenlijk gedragen werkwijzen en praktische looppaden
- De processen hebben de neiging zich tot afdelingen te ontwikkelen waardoor de onderlinge samenhang en samenwerking onvoldoende tot stand komt
- Diverse uitvoeringspakketten "zweven" nog door de organisatie (zowel buiten als binnen processen) en hebben nog niet een stabiele en volwaardige eindpositie bereikt binnen UW Samenwerking'

De 24 opgaven definiëren verbeterpunten voor de organisatie variërend van herijking en actualiseren van de missie en visie van UW Samenwerking, tot het kwalitatief en kwantitatief versterken van de financiële functie en administratieve organisatie tot aandacht voor de formatieomvang en personeelsplanning.<sup>10</sup>

Dit document wordt in het DB van 22 september geïntroduceerd. Daar wordt vermeld dat dit document is doorgesproken met o.a. beide portefeuillehouders UW Samenwerking.

### **17 september 2015: Aantreden nieuwe burgemeester**

Aantreden nieuwe burgemeester IJsselstein die nu ook plaatsvervangend voorzitter AB UW is. UW Samenwerking heeft sinds de start te maken gehad met 6 burgemeesters.

### **28 oktober 2015: DB bespreking document programma Doorontwikkeling UW Samenwerking**

Het DB bespreekt voor de eerste keer inhoudelijk het programma Doorontwikkeling UW Samenwerking.

### **12 november 2015: Begroting 2016**

Op dit moment rust op de UW Samenwerking een taakstelling van € 500.000 tot € 750.000 in 2017 en € 1.000.000 tot € 1.500.000 vanaf 2018. In de begroting van de gemeente is het aandeel van de hiervoor genoemde taakstelling op bedrijfsvoeringskosten vertaald naar een te realiseren besparing van € 500.000 in 2017 en € 1.000.000 vanaf 2018. Deze taakstelling drukt op de kosten van huisvesting en op de kosten van personeel en ICT van UW Samenwerking. De invulling van deze taakstelling grijpt hard in bij de organisatie. De verwerking van deze taakstelling in de begroting en de nieuwe aangepaste

---

<sup>10</sup> UW Samenwerking, *Programma Doorontwikkeling UW Samenwerking*, 28 augustus 2015. UW Samenwerking, *Analyse programma Doorontwikkeling (24 ontwikkelopgaven) irt Focus-traject*, november 2016.

niveaus van dienstverlening door UW Samenwerking aan de beide gemeenten zal eerst moeten worden bepaald, alvorens een extra keuze kan worden gemaakt ten aanzien van producten en diensten.

In de begroting 2016 van UW Samenwerking is een bijdrage van de gemeente IJsselstein opgenomen van in totaal € 10.220.000.

Binnen UW Samenwerking is een viertal risico's geïnventariseerd:

- Risico dat de kosten van de projectorganisatie (die financieel neutraal in de begroting opgenomen is), onvoldoende dekking kan genereren doordat er minder projecten lopen. Voor 2016 is dit risico op basis van de planning laag.
- Risico op langdurig / hoog ziekteverzuim, waardoor noodzakelijkerwijs ingehuurd moet worden. Ziekteverzuimcijfers uit verleden en de recente ontwikkeling laten geen negatief beeld zien, waardoor ook dit risico als laag wordt ingeschat.
- Risico dat de personeelslasten als gevolg van een nieuwe cao meer toenemen dan waarmee in de begroting van de gemeente rekening wordt gehouden. *Geen beoordeling van het risico.*
- Risico dat de werkelijk te betalen rente hoger is dan waarmee in de begroting van UW Samenwerking wordt gerekend. Op dit moment is gerekend met 2,5%. Op basis van recent afgesloten leningen lijkt dit een realistisch percentage waardoor het risico laag is.

#### **December 2015: OR advies Doorontwikkeling UW Samenwerking**

Op verzoek van het DB in november 2015 heeft de OR een advies over het programma Doorontwikkeling UW Samenwerking opgesteld voor het DB.<sup>11</sup> De OR constateert onder meer:

- Dat alle medewerkers de gevolgen van de doorontwikkeling zullen ervaren. Ook is nog onduidelijk welke mogelijke maatregelen genomen (kunnen) worden om deze personele gevolgen op te vangen.
- Er is géén directe aanleiding voor het doorvoeren van de bezuinigingen c.q., taakstelling. Deze constatering baseert de OR op de financiële jaardocumenten zoals kadernota's, (meerjaren)begrotingen en de jaarrekeningen. De taakstelling zoals opgenomen in het Programma Doorontwikkeling dateert uit de beginperiode van de ambtelijke fusie tot werkorganisatie UW Samenwerking. Toentertijd werd gesteld dat door efficiency een kostenreductie zou kunnen worden behaald. Deze stelling was gebaseerd op een aantal aannames. De OR constateert dat de onderbouwing bij deze aannames nog steeds ontbreekt. Er kunnen dan ook vraagtekens gezet worden bij het realiteitsgehalte van de taakstelling.
- In het programma Doorontwikkeling ontbreekt een analyse van de factoren, die van cruciaal belang zijn voor het welslagen van de doorontwikkeling. Het slechts benoemen van de majeure opgaven is in de optiek van de OR in dat verband te mager.

---

<sup>11</sup> OR UW Samenwerking, *Adviesnota inzake het programma Doorontwikkeling UW Samenwerking*, december 2015.



### 3.4 2016: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING

#### 1 januari 2016: directielid UW Samenwerking stopt

Met ingang van januari 2016 bestaat de directie van UW Samenwerking nog uit twee personen, in plaats van drie personen. De directeur Dienstverlening en tevens gemeentesecretaris van Montfoort stopt.

#### Januari 2016: Actielĳst verbeterpunten financieel beheer

Een actielĳst van januari 2016 beschouwt de situatie ten aanzien van de financieële administratie.<sup>12</sup> Er worden valkuilen genoemd ten aanzien van het jaarrekeningtraject in 2016:

- De beheersing en bewaking van het sociale domein is ontoereikend en leidt tot risico's voor de getrouwheid (juistheid, tijdigheid en volledigheid van de administratie) en de rechtmatigheid. Er zijn nu al tekortkomingen bekend in de bevoorschotting, afrekeningen en prestatieverklaringen
- Geen kaderstelling vooraf door en onderbezetting bij de concernadviseurs
- Coördinatie op beleidsinhoud is niet georganiseerd en komt dus bij de consultants terecht
- Proces van de jaarrekening loopt samen met de voorjaarsnota, kadernota en financieële perspectiefnota. Dat levert onhaalbare deadlines op voor de concernadviseurs en consultants.
- De gegevens van de Gemeenschappelijke Regeling zijn vaak te laat en vormen dan een onzekerheid voor de accountantscontrole
- De volledigheid van de huren is niet vast te stellen
- Voorzieningen zijn niet onderbouwd met beheersplannen

#### Januari 2016: College en raad geïnformeerd over Doorontwikkeling UW Samenwerking

De gemeenteraad van IJsselstein wordt in januari 2016 door de programmamanager Doorontwikkeling UW Samenwerking bijgepraat over het programma Doorontwikkeling UW Samenwerking. Tijdens een presentatie aan de raad passeren diverse onderwerpen de revue en stelt de raad ook vragen als:

- Is het college in staat het programma zelfstandig uit te voeren en wat zijn de kosten hiervan?  
Antwoord: "We komen nu niet bij u om kosten of om geld, wanneer we geld nodig hebben dan ziet u dat terug in deelfactoren, zoals bijvoorbeeld huisvesting, we komen dan bij u om op dat onderdeel kosten inzichtelijk te maken. Het is wel iets dat zijn invloed heeft op de hoe-vraag van de inrichting van de organisatie."
- Omvang taakstelling zal worden bepaald in 2017, is er een reductiedoelstelling bepaald? Wat betekent dit in fte's?  
Op deze vraag wordt geen direct antwoord gegeven

#### Voorjaar 2016: Herbezinning en verdere doorontwikkeling van UW Samenwerking 24 punten plan

In de maanden die volgen, blijkt dat de inspanning op de 24 opgaven mogelijk toch niet voldoende en/of de juiste was voor de organisatie. Signalen vanuit de organisatie wijzen op het voortduren van de onrust, onduidelijkheid, werkdruk en onvoldoende orde. De directie erkent daarbij expliciet dat sprake is van een zorgelijke situatie en deelt dit met medewerkers. Besloten wordt extern onderzoek uit te voeren naar de invulling van de structuur en inrichting van het bestuur van UW, de mandaten,

---

<sup>12</sup> Document opgesteld door externe financieel adviseur. Er is geen exacte datum van het document gevonden, noch is bekend met wie dit document is gedeeld



besluitvorming en de sturing vanuit de directie richting het bestuur UW Samenwerking en omgekeerd. De focus ligt op heldere sturing, rust in de organisatie en het op orde brengen van de basis.<sup>13</sup> Het DB heeft de stand van zaken besproken op 29 februari 2016.

### **1 maart 2016: Formele aanstelling directeur Strategie als gemeentesecretaris Montfoort**

De directeur Strategie wordt formeel gemeentesecretaris van Montfoort. Deze nam deze positie sinds een aantal maanden al waar.

### **30 maart 2016: Managementletter 2015**

De tussentĳds uitgevoerde werkzaamheden van de accountant leiden tot de volgende belangrijkste aandachtspunten voor UW Samenwerking:

- Het verder verankeren van de planning- en control cyclus en de totaalregie op bedrijfsvoeringsprocessen.
- Het versterken van de regie op de verbonden partijen en organisaties waaraan (uitvoerende) taken zijn uitbesteed inclusief de rol van de prestatieanalist.
- Beschrijving van de belangrijkste processen en de daarin opgenomen belangrijkste beheersingsmaatregelen.
- Wij hebben geconstateerd dat UW Samenwerking nog niet over dergelijke, actuele procesbeschrijvingen beschikt. Zo is voor belangrijke maatregelen van interne beheersing geen documentatie voorhanden die illustreert wie wat doet, waarom, wanneer, waarmee en met welke uitkomst. Uw organisatie loopt hiermee het risico dat de interne beheersing kwetsbare plekken bevat die voor u als bestuur onopgemerkt blijven.
- Versteving van het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie, het risicomanagement en frauderisico analyse.

De managementletter wordt in het DB besproken op 6 april. Daarna is de managementletter doorgeleid naar de colleges en na besluitvorming daarin naar de gemeenteraden van IJsselstein en Montfoort.

### **13 april 2016: Problematiek met P&C-cyclus, aangekaart door de concernadviseur**

In een mail van een concernadviseur aan de directieleden van UW Samenwerking worden de volgende problemen geëntameerd:

- “Hoewel momenteel de werkzaamheden enorm oplopen rondom de Planning & Control verwachten we met de ingezette extra capaciteit tijdig en van voldoende niveau te kunnen leveren aan colleges en bestuur. Maar hiervoor is, net als voorgaande jaren, fors onbegroot extern ingehuurd en de kwaliteit zal onzes inziens niet ver boven minimaal zijn.
- Inmiddels komen via de interim managementletter en de interne controle signalen naar boven die nadrukkelijk ook betrekking hebben op de financiën, de administratieve organisatie en de control. De administratie, de processen, de beheersing, plus de regie daarop en monitoring daarvan moeten worden verbeterd.
- Tegelijkertijd zien we zorgwekkende ontwikkelingen in het team dat hiervoor verantwoordelijk is. Veel kerntaken zijn bij externen of tijdelijke krachten belegd.
- De aansluiting tussen de consultants met de administratie via de administrator loopt niet. Onderlinge afstemming, aanspreken op elkaars werk en prioritering lijkt afwezig te zijn. Over

---

<sup>13</sup> Raadsvoorstel, *Doorontwikkeling UW Samenwerking; Project De basis op orde*, 8 november 2016.

inzet van de consultants en beslissingen over administratieve systemen lijkt niemand aanspreekbaar te zijn.

- Als beleidsregisseurs vinden we het onder de huidige omstandigheden moeilijk om onze rol hierin goed te pakken. In de basis voelen we ons verantwoordelijk voor de (wederzijdse) aansluiting van de financiële processen en producten op het politiek-bestuurlijk niveau. Dat gaat echter uit van een basiskwaliteit van de AO, de financiële functie en de control. Momenteel gaat onze aandacht grotendeels uit de kwaliteit van de P&C-documenten op voldoende niveau te houden. Hoewel dit compensatie is, zien we ons hiertoe genoodzaakt. Maar hierbij is het lastig dat de coördinatie van de inzet van consultants, het beslissen over externe inhuur, het afstemmen met interne control en dergelijke buiten onze invloedssfeer ligt.”

### **11 mei 2016: DB vergadering over Doorontwikkeling UW Samenwerking**

Het dagelijks bestuur UW Samenwerking neemt kennis van de rapportage Doorontwikkeling UW Samenwerking, versie 03-16. Het dagelijks bestuur besluit de gemeenteraden IJsselstein en Montfoort niet te informeren; tegen het ambtelijk advies in. Over alle benoemde onderdelen/opgaven van de rapportage vindt nog verdere beraadslaging plaats; de onderdelen worden nader uitgewerkt en beoordeeld op prioriteit en haalbaarheid; een aantal onderwerpen zullen “on hold” worden geplaatst. Daarnaast ontbreekt nu nog het tijdspad per traject. Voorliggende rapportage en de uitwerking hiervan wordt als onderdeel meegenomen met het stuk over de organisatieontwikkeling dat mei/juni aan beide colleges en het DB en AB wordt voorgelegd. Dan worden ook uitkomsten van management overleggen die (gaan) plaatsvinden meegenomen, de organisatie-inrichting, managementstructuur en ontwikkeling van de governance.

### **20 juni 2016: Presentatie Sturen op loonkosten**

Tijdens de heidag van de directie wordt de presentatie ‘Sturen op loonkosten’ besproken. Deze presentatie is door de HR manager opgesteld, toegestuurd naar de algemeen directeur en later weer doorgestuurd naar de directeur Strategie.

In deze presentatie is een extrapolatie opgenomen van de begrote en gerealiseerde middelen voor loonkosten en inhuur. Uit deze presentatie blijkt dat de 2016 begrote kosten van € 13.460.000 onvoldoende zijn om de totale (geëxtrapolerde) kosten van € 15.445.000 te kunnen dekken (voorzien tekort over 2016 van circa € 1.985.000).

### **Voor en na de zomer 2016: Mondelinge aankondiging algemeen directeur betreffende vacature- en inhuurstop**

Op basis van gesprekken is duidelijk geworden dat de algemeen directeur UW Samenwerking rond de zomer 2016 een vacaturestop en inhuurstop afkondigt. Formalisatie van dit besluit is echter niet teruggevonden. In september 2016 zou hij volgens enkelen zijn boodschap (geen vacature-invulling of inhuur zonder dat dekking aanwezig is) nogmaals herhaald hebben. Ook hiervan is geen documentatie aanwezig. Ter info: in totaal zijn in 2016 38 contracten getekend betreffende inhuur derden. Voor 20 van deze contracten was niet of onvoldoende dekking beschikbaar. 7 van deze 20 contracten zijn (soms

bewust en soms is de HR manager niet gekend in de contracten) niet getekend door de HR manager. Diverse contracten lopen nog door in 2017.<sup>14</sup>

### **27 juni: 2016 gezamenlijke vergadering AB en DB over Doorontwikkeling UW Samenwerking**

Het AB en DB bespreken gezamenlijk de Doorontwikkeling UW Samenwerking, waaronder het stuk bijlage 1 'Focus: sturing, rust en de basis op orde'. In dit document staat op pagina 10: "Het is onwaarschijnlijk dat in 2018 de besparing van € 1,4 miljoen wordt gerealiseerd. Wellicht is het nodig de taakstelling bij te stellen tot € 1,0 miljoen. Daarnaast is het voor de komende twee jaar lastig om zonder extra formatieve ruimte de activiteiten zoals in deze notitie beschreven te kunnen uitvoeren. Bij het uitwerken van de plannen van aanpak zal in kaart worden gebracht wat de formatieve en financiële gevolgen zullen zijn van de activiteiten. In september 2016 zullen wij dit uitwerken en voorleggen. Uiteindelijk kan naar wij verwachten de financiële taakstelling volledig worden gehaald (€ 1,4 miljoen), maar daar zal wat meer tijd mee gemoeid zijn."

Besloten door het AB en DB wordt onder meer:

- Het document is bestemd voor intern gebruik (OR) en niet voor externe communicatie. Als dit stuk aan gemeenteraden wordt aangeboden, dan ontvangen zij een bestuurlijke samenvatting met een overzicht van de daarbij horende acties
- Voorts wordt besloten dat beide gemeenteraden zo snel mogelijk informeel en mondeling worden bijgepraat (tijdens raadsvergadering Montfoort vanavond en cluster Bestuur IJsselstein morgenavond)
- De gemeenteraden worden formeel geïnformeerd nadat de OR advies heeft uitgebracht, het advies van de OR volgt na de zomervakantie.

### **28 juni 2016: Cluster Bestuur en informatie aan college en raad van Montfoort**

Voorzover *Strated Consulting* heeft kunnen nagaan aan de hand van de audio-opnamen, is de gemeenteraad van IJsselstein niet actief mondeling bijgepraat. Uitsluitend op een vraag van LDIJ naar aanleiding van het niet uitvoeren van een efficiency onderzoek naar de bedrijfsvoering, geeft de algemeen directeur UW Samenwerking aan: *"In het kader van de invulling van de taakstelling die door u mee is gegeven aan het begin van UW Samenwerking, zijn wij bezig met de invulling van de vraagstelling en met het kijken naar hoe kunnen we efficiency voordelen halen, daar lopen we nu tegen aan, in het najaar gaan wij daarover bij u rapporteren."*

De raad van Montfoort is, in het bijzijn van het college, in juni uitgebreider geïnformeerd. Hen is door de directeur Strategie van UW Samenwerking tevens gemeentesecretaris Montfoort verteld dat de problemen van een zodanige omvang waren, dat hiervoor zeer waarschijnlijk extra geld nodig zou zijn.

### **1 juli 2016: Excel analyse met ontwikkeling personeelslasten**

Uit een analyse met de personeelslasten van januari 2016 tot en met juni 2016 blijkt dat de begrote totale personeelslasten van € 13.696.930 op basis van extrapolatie zouden uitkomen op € 14.824.343; een overschrijding van € 1.127.413. Ook blijken de begrote inhuurkosten over 2016 van € 56.700 eind

---

<sup>14</sup> Toelichting inhuur derden 2016, versie juni 2017.

juni al overschreden te zijn; op dat moment is € 175 187 uitgegeven. Op basis van een extrapolatie zou voor 2016 ruim € 517.000 uitgegeven worden aan externe inhuur. De totale overschrijding (personeelslasten en inhuur) zou uitkomen op € 1.588.413. Deze analyse is met de managers en directeurs van UW Samenwerking besproken. Er zijn geen verslagen van deze overleggen beschikbaar.

### **6 juli 2016: Jaarrekening 2015**

De jaarrekening van UW Samenwerking over 2015 leidt tot een hogere bijdrage van € 131.000. Dit komt doordat kosten van overhead op uitvoering (die onderwerp waren van het USP-traject) nog apart begroot waren bij de gemeente.

Het financiële voordeel (efficiencyverbetering UW Samenwerking) staat in de begroting voor het eerst in 2017 en is volledig vanaf 2018. In de jaarrekening staat dat de verwachting is dat deze gerealiseerd wordt, conform de eerder gecommuniceerde planning.

### **13 september 2016: OR advies op plan Doorontwikkeling UW Samenwerking**

Conform het AB heeft gevraagd, heeft de OR haar zienswijze op het plan doorontwikkeling UW samenwerking gegeven. Het advies luidt: <sup>15</sup> "Werk de basis op orde uit in concrete werkzaamheden en een planning (inclusief benodigde capaciteit) en borg dit. De basis op orde beslaat wat ons betreft tenminste de volgende onderdelen:"

- Financieel proces
- P&C
- Interne Controle
- Inrichting en gebruik MOZARD en KEY2
- Archief
- Gegevens
- Aansluiting GR (ontvangen van gegevens)
- HR (gesprekscyclus en P-bestand).
- Stel per direct extra capaciteit (minimaal 20 fte) beschikbaar om de basis het komende jaar op orde te brengen en geef dit absolute topprioriteit.
- Stel na bovenstaande inventarisatie een werk-/ beleidsplanning op, gebaseerd op de beschikbare formatie en stel hierin duidelijke prioriteiten (zie artikel 6 van het afsprakenkader).
- Adviseer de gemeentebesturen om extra financiële middelen beschikbaar te stellen om extra capaciteit in te zetten. Of stel de ambitie van het te leveren werk flink naar beneden bij.
- Organiseer dat het vraagstuk van afstemming tussen het werkaanbod en de beschikbare formatie continu geborgd is.

### **September 2016: Montfoort neemt alvast € 100.000 op in de begroting van 2017, omdat de taakstelling UW Samenwerking voor vier jaar verlaagd wordt**

In de begroting van Montfoort staat: "De taakstelling die wij op UW Samenwerking hebben gelegd is in de eerste jaren lastig te realiseren. Binnen UW Samenwerking wordt hard gewerkt om de basis van de

---

<sup>15</sup> OR Adviesnota, inzake doorontwikkeling UW Samenwerking, 13 september 2016.

organisatie op orde te brengen. Ook ten aanzien van archieven en invoeren van nieuwe werkwĳzen moeten extra werkzaamheden worden verricht. Als gevolg van de complexiteit van de organisatie willen wij de taakstelling voor vier jaar met een bedrag van € 100.000 verlagen om daarvoor ruimte te bieden.”

### **15 september 2016: Wijziging van het Directiestatuut UW Samenwerking<sup>16</sup>**

In september 2016 wordt een nieuw Directiestatuut UW Samenwerking opgesteld. Het bestuur wenst de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directieraad en de algemeen directeur op hoofdlijnen vast te leggen.

In het gewijzigde statuut is onder meer opgenomen:

- De directieraad is het hoogste ambtelijke orgaan van de UW Samenwerking
- De directieraad bestaat uit de gemeentesecretarissen van de gemeenten. De directieraad kent een algemeen directeur, voorzitter van de raad, en een directielid
- De directieraad is een collegiaal functionerend orgaan en is onbezoldigd
- De directieraad verricht zijn taken op basis van gelijkwaardigheid en nevenschiktheid. De directieraad zorgt voor een onderlinge verdeling van zijn taken. Tussen de leden van de directieraad geldt in beginsel een gelijke belasting
- De directieraad is verantwoordelijk voor onder meer
  - De ontwikkeling van het functioneren van de ambtelijke werkgroep in brede zin, waaronder (de ambtelijke voorbereiding van) de strategische koers en lange termijnvisie van de UW Samenwerking
  - (De ambtelijke voorbereiding van) het financieel beleid van de twee gemeentebesturen en het bestuur van de UW Samenwerking
  - De directieraad legt over haar functioneren verantwoording af aan het bestuur van de UW Samenwerking

### **28 september 2016: Accountantsverslag 2015 (oordeelsonthouding)**

De jaarrekening over 2015 gaat gepaard met een oordeelsonthouding van de accountant voor getrouwheid en rechtmatigheid. De jaarrekening was verlaat. Naast problematiek rond de 3 decentralisaties heeft het tijd gekost voor UW Samenwerking om de administratie 2015 op orde te krijgen en van daaruit een jaarrekening op te leveren. De kwaliteit van de interne beheersing bevat belangrijke aandachtspunten die aansluiten op de management letter van maart 2016:

- Er zijn zorgen gerapporteerd inzake de kwaliteit van de interne beheersing, de kwaliteit van tussentijdse financiële informatie en het risicomangement.
- Er zijn diverse *handmatige* interne beheersingsmaatregelen aanwezig, maar nog onvoldoende vastgelegd.
- Voor belangrijke bedrijfsprocessen in relatie tot de jaarrekening zijn relevante ‘key controls’ niet in alle gevallen zichtbaar vast te stellen en processen (op het niveau van interne beheersingsmaatregelen) zijn veelal niet of niet actueel beschreven.

### **3 oktober 2016: Vraag over opname kosten UW Samenwerking in begroting 2017 IJsselstein**

---

<sup>16</sup> Het college van IJsselstein heeft aangegeven dat het directiestatuut formeel in november 2016 is vastgesteld.

Directeur Strategie (tevens gemeentesecretaris Montfoort) vraagt per mail aan de algemeen directeur of IJsselstein, evenals Montfoort een bedrag in de begroting 2017 heeft gereserveerd voor het niet halen van de taakstelling. Reactie van de algemeen directeur per mail was dat “in IJsselstein er geen structurele ruimte in de begroting is. Daarnaast zijn de portefeuillehouder UW Samenwerking en wethouder Financiën nog zeker niet zo ver dat er structurele ruimte komt.” In een vervolgmil geeft de algemeen directeur aan dat er “uiteindelijk wel geld komt. De portefeuillehouder UW Samenwerking en wethouder Financiën waren nogal geschrokken van de 20 fte van de OR.”

### **17 oktober 2016: DB vergadering, over o.m. programma Doorontwikkeling UW Samenwerking**

De algemeen directeur licht mondeling de stand van zaken toe ten aanzien van de doorontwikkeling van de organisatie. Met management en directie en met beide colleges zijn en worden vergaderingen belegd over “de basis op orde”. Hierin komen alle betrokken elementen/onderdelen aan bod:

- Welke stappen moeten er genomen worden; wat is nodig om de basis op orde te krijgen, wat is haalbaar en in welke tijdlijn;
- Taakstelling UW Samenwerking;
- Welke formatie hangt hieraan;
- Missie & visie traject UW Samenwerking;
- Cultuur en structuur van de organisatie;
- Rol van het bestuur en verhouding van besturen tot de UW-organisatie.

De OR wordt hierin meegenomen en geïnformeerd, voorafgaand aan AB-agendering / besluitvorming. Het is de bedoeling dat begin november in het AB en aansluitend in beide colleges voorstellen aan zowel het AB, beide colleges als beide raden voorliggen inzake de doorontwikkeling van UW Samenwerking / project “Basis op Orde”.

### **1 november 2016: Excel analyse met ontwikkeling personeelslasten**

Uit een Excel analyse met de personeelslasten van januari 2016 tot en met oktober 2016 blijkt dat - op basis van extrapolatie - de overschrijding voor personeelslasten en inhuur uit zou komen op € 1.961.799. Deze analyse heeft de HR manager met de managers en directeur van UW Samenwerking besproken. Er zijn geen verslagen beschikbaar.

### **8 november 2016: AB en raadsvoorstel Doorontwikkeling UW Samenwerking, de basis op orde**

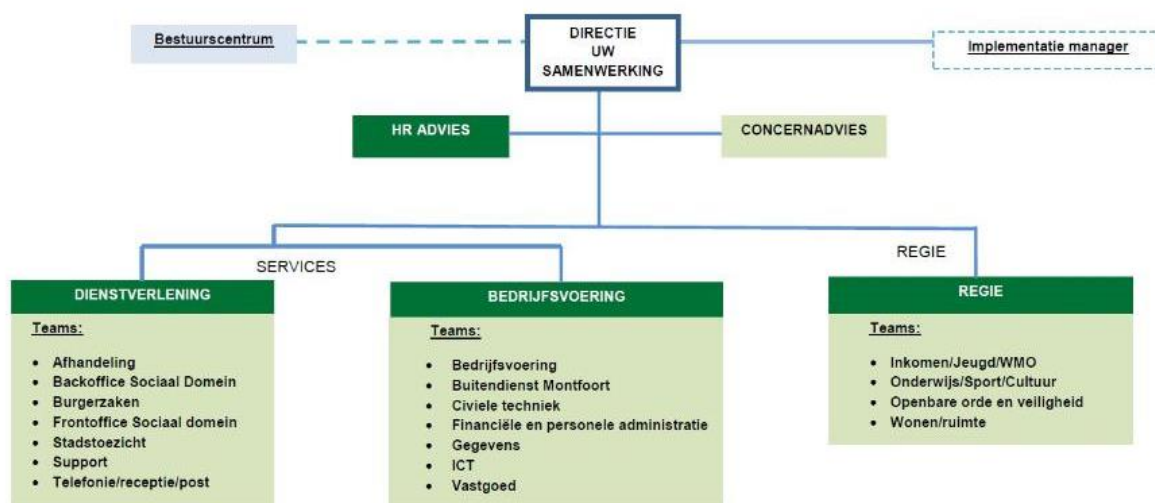
Voorstel aan het AB:

1. Vaststellen van het document ‘Focus: sturing, rust en de basis op orde’
2. Instemmen met de benodigde acties zoals beschreven in het Focusdocument
3. Vaststellen van het organogram zoals gepresenteerd in het Focusdocument
4. Onder voorbehoud van het verlenen van toestemming door gemeenteraden van de gemeente Montfoort en IJsselstein, instemmen met de wijziging van de GR UW Samenwerking naar de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) UW Samenwerking per 01-01-2017;
5. Vaststellen van de toelichting BVO UW Samenwerking;

De organisatiestructuur zoals beoogd in het Focus document<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Gemeente IJsselstein, [www.ijsselstein.nl](http://www.ijsselstein.nl), bekeken 18 mei 2017.



Ook komt in deze vergadering het vrijwillige vertrek van de algemeen directeur UW tevens gemeentesecretaris IJsselstein aan de orde.

### 10 november 2016: Melding aan de raad van IJsselstein dat de beoogde taakstelling niet wordt gerealiseerd

Het college meldt aan de raad dat:<sup>18</sup>

- “Eerder dit jaar waren er 24 punten die nodig zijn om de organisatie van UW samenwerking op orde te krijgen. We hebben u toegezegd periodiek ‘een foto’ te sturen om de acties te monitoren. Intussen leidde de managementletter van de accountant in maart 2016 tot een proces dat we met de organisatie hebben doorlopen om prioriteiten te stellen aan de 24 punten en de hierop te ondernemen acties.
- Wanneer de voorgestelde oplossingsrichtingen om de basis op orde te krijgen, worden doorgevoerd, is het nodig om de vanaf 2017 geraamde voordelen van de ambtelijke fusie incidenteel te verlagen.
- De reden is gelegen in het feit dat UW Samenwerking met nieuwe taken geconfronteerd is dan waarmee was rekening gehouden en dat de veranderingen voor de organisatie te complex en ingrijpend waren.
- Voor gemeente IJsselstein impliceert dat, op basis van de huidige inzichten, een jaarlijkse incidentele last van € 576.000 voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Hiermee is in de meerjarenbegroting 2017, die op 10 november wordt vastgesteld, geen rekening gehouden.”

### 14 en 16 november 2016: DB vergadering en brief aan de raad over het Focusdocument (16 november)

Het Focusdocument en de analyse programma Doorontwikkeling, worden met een begeleidende brief aan raad aangeboden. Samenvatting van de brief aan de raad (verstuurd op 16 november 2016):

- De toegenomen complexiteit waar UW Samenwerking mee te maken heeft gekregen wordt veroorzaakt door:

<sup>18</sup> Collegebrief, *UW Samenwerking vs. begroting 2017*, 10 november 2016.



- Er is sprake van 3 (procesgerichte) organisaties waar medewerkers in moesten leren werken, in plaats van 1 (klassiek gestuurde) organisatie waar medewerkers aan gewend waren. De keuze voor minder structuur en sturing heeft gemaakt dat medewerkers hun eigen weg zijn gaan zoeken in de nieuwe organisatievorm, waardoor te veel variatie in werkwijzen is ontstaan;
- Sinds de start van UW Samenwerking is er nieuwe fiscale, financiële en juridische regelgeving gekomen die voor UW Samenwerking ingewikkeld te vertalen is;
- In tegenstelling tot het uitgangspunt bij de inrichting van de organisatie zijn niet alle onderdelen op afstand gezet en bleek het uitrollen van de business cases meer tijd en ontvlechtingproblematiek met zich te brengen;
- De organisatie kreeg sinds de start te maken met de decentralisatie van het sociale domein. Dit was niet alleen een majeure inspanning op zowel beleids- als uitvoeringsgebied die goeddeels binnen de bestaande capaciteit is opgevangen, maar ook bedrijfsvoeringstechnisch een zeer ingewikkelde materie. Dit mede gegeven het feit dat de gemeenten Montfoort en IJsselstein in verschillende samenwerkingsregio's opereren en dus verschillen in afspraken in de administratie moesten worden verwerkt.
- Door te anticiperen op het realiseren van de taakstelling die UW Samenwerking bij de start heeft meegekregen, is onvoldoende capaciteit beschikbaar geweest om de problemen op het gebied van de bedrijfsvoering afdoende aan te pakken. Feit is dat de basis op dit moment onvoldoende op orde is. Alle geledingen van de organisatie hebben hier last van, er kan onvoldoende efficiënt worden gewerkt en de organisatie is niet in staat de kwaliteit te leveren conform gestelde normen. Daarom is het nodig een aantal verbetertrajecten uit te voeren en deze hoge prioriteit te geven. Met een deel van deze trajecten is de afgelopen maanden al begonnen, dit betreft met name HR, de financiële administratie en het substitutietraject.
- Ten aanzien van het op orde krijgen van de basis is gekozen om een aantal majeure verbetertrajecten uit te voeren. In essentie richt dit traject zich op de volgende knelpunten binnen UW-Samenwerking:
  - Er zijn verschillende beelden van de organisatie. Het is onvoldoende duidelijk waar UW Samenwerking voor staat en daardoor ontbreekt het aan eenheid in de organisatie.
  - We zijn de menselijke kant uit het oog verloren. De ambtelijke fusie en organisatievernieuwing zijn te veel vanuit een bedrijfsmatig perspectief benaderd. Het sociale aspect is onderbelicht geraakt, mensen voelen zich onvoldoende gezien en het wij-gevoel is verdwenen.
  - De opgelegde taakstelling. Bij de start van UW Samenwerking was de aanname dat binnen enkele jaren efficiencywinst en synergie voordeel kon worden behaald. Dit is niet bewaarheid.
  - De afgelopen tijd zijn er veel ad hoc maatregelen getroffen en is er werkende weg tussentijds bijgesteld en aangepast. Dit veroorzaakt een gevoel van onrust en onduidelijkheid. Het is niet voldoende helder wat het plan nu precies is.
  - In de procesorganisatie is de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te ingewikkeld en onduidelijk geworden. In alle geledingen wordt de vraag gesteld "wie doet nu wat".
  - De onduidelijkheid in de organisatie is ook manifest op bestuurlijk niveau, de directie en het management. Er is sprake van onheldere sturingsrelaties en het opdrachtgeverschap is niet eenduidig belegd.



- De oorspronkelijke aanname dat UW Samenwerking primair een regieorganisatie zou zijn zonder uitvoering, heeft de relatie tussen beleid en uitvoering onder druk gezet. Er is sprake van een tekortschietende samenwerking en te weinig afstemming tussen beleid en uitvoering.
- UW Samenwerking blijkt een veel complexere organisatie te zijn dan oorspronkelijk gedacht, dit komt vooral in de bedrijfsvoering tot uitdrukking. De basis is niet op orde. De inzet op efficiencywinst is niet houdbaar.
- Inmiddels zijn alle werkzaamheden die uit dit voorstel voortkomen in beeld gebracht (zie voor een overzicht de voortgangsrapportage Project basis op orde) en is gekeken op welke terreinen de organisatie aanpassing behoeft. We onderscheiden twee fases van ontwikkelingen in de komende tijd. De eerste fase is het op orde krijgen van de basis en daarmee de kwaliteit van de organisatie. Dat project dat wij de naam "Basis op orde" hebben gegeven is reeds gestart en zal worden afgerond per 1-1-2019. Daarvoor is in de komende jaren een extra inspanning voor de organisatie nodig. Het is niet mogelijk om de gehele taakstelling in te vullen in de komende periode. Voor de komende drie jaar is incidenteel € 8 ton extra per jaar nodig om de veelheid aan werkzaamheden in de organisatie het hoofd te kunnen bieden. Deze extra inspanning is berekend op basis van een gedetailleerde inschatting van werkzaamheden en de beschikbaarheid van medewerkers (er zullen zo'n 12 tot 15 medewerkers extra worden aangetrokken). We kiezen er daadwerkelijk voor de werkdruk niet te verhogen, met eigen personeel het werk te doen en waar nodig voor deze medewerkers ruimte te creëren om de werkzaamheden voor het project uit te kunnen voeren. Daarnaast is op een aantal terreinen kortdurende specifieke deskundigheid nodig.
- De tweede fase van ontwikkeling is de fase vanaf 1-1-2019. In die fase moet de rust in de organisatie teruggekeerd zijn, moet de organisatie zich kunnen stabiliseren, moeten de voordelen uit de samenwerking gerealiseerd kunnen worden en ontstaat een nieuwe behoefte aan capaciteit. Hoe die er uit ziet zal blijken bij de evaluatie die eind 2018 zijn beslag moet krijgen. Ter voorbereiding hierop zullen we de komende tijd een benchmark houden opdat het kostenniveau van de UW Samenwerking kan worden vergeleken met andere gemeenten.

De gemeenteraad van IJsselstein wordt dan ook gevraagd In te stemmen met de incidentele financiële gevolgen van dit voorstel en de hogere lasten ad. € 572.000 per jaar voor de jaren 2017 tot en met 2019 ten laste te brengen van de algemene reserve.

**Ontbreken van onderbouwing voor het noodzakelijk budget voor UW Samenwerking:**

Uit de interviews blijkt dat de gevraagde investeringslasten voor UW Samenwerking van € 800.000 per jaar 2017 - 2019 gebaseerd zijn op de zelf opgelegde taakstelling. Er ontbreekt een nadere financiële onderbouwing.

**15 december 2016: Najaarsrapportage 2016 (opgesteld in november)**

In verband met de inhuur voor organisatieontwikkelingen zijn de lasten in 2016 incidenteel hoger, namelijk € 140.000 voor IJsselstein (in totaal € 200.000 voor UW Samenwerking). Dit zijn kosten voor externen om te ondersteunen bij onder meer het jaarrekening traject. Voorts zijn er € 300.000 hogere lasten als gevolg van het individueel keuzebudget.

### 3.5 2017: RELEVANTE ONTWIKKELINGEN UW SAMENWERKING

#### **Januari 2017: Informatiebijeenkomst voor raadsleden over UW Samenwerking**

Voor de informatiebijeenkomst krijgt de raad nadere informatie. “Voor de start van de UW Samenwerking per 1 januari 2014, werd de organisatie op basis van een organisatieplan voor een wendbare organisatie ingericht met een formatieomvang van ca. 125 fte's (excl. projecten) en een loonsom van ca. € 8 miljoen. De totale loonsom bedroeg op dat moment echter ca. € 14 miljoen (ca. 100 fte's meer). Er werd aangenomen dat de loonsom van de UW organisatie door het onderbrengen van uitvoeringspakketten (bijvoorbeeld Civiele Techniek en Vastgoed) in samenwerkingsorganisaties met € 6 miljoen zou afnemen. Het is niet gelukt de uitvoering conform de uitgangspunten grotendeels buiten de organisatie te zetten.

#### **24 januari 2017: Persbericht vertrek wethouder UW Samenwerking**

De portefeuillehouder UW Samenwerking van IJsselstein heeft zijn portefeuille ter beschikking gesteld. Hij voelt zich onvoldoende gesteund in zijn aanpak van de ambtelijke samenwerking met Montfoort.

#### **1 februari 2017: DB vergadering over het op orde krijgen van de basis bij UW Samenwerking**

Het DB spreekt unaniem het belang uit van het op orde krijgen van de basis / organisatie, de continuïteit met betrekking tot de samenwerking; het harmoniseren van de bedrijfsvoering (producten, processen en systemen). Het DB-UW geeft de directie van UW Samenwerking de ruimte om alle noodzakelijke beslissingen en uitgaven te doen binnen de afgesproken kaders en budget.

#### **6 februari 2017: Signalering van negatieve jaarafsluiting over 2016**

Op verzoek van de portefeuillehouder Financiën UW Samenwerking en de plaatsvervangend voorzitter UW Samenwerking, zijn de leden van het algemeen bestuur UW Samenwerking samengeroepen voor een extra DB-vergadering. Aanleiding is recente informatie met betrekking tot de jaarrekening 2016 van UW-Samenwerking. Vorige week is door financiële adviseurs in het kader van de jaarrekening 2016 UW Samenwerking geconstateerd dat 2016 voor UW Samenwerking nadelig afgesloten gaat worden; hetgeen nadelige consequenties heeft voor de gemeenten over 2016. Deze informatie is vandaag door financieel adviseurs gecommuniceerd.

Naar schatting bedraagt het nadeel voor 2016 voor UW Samenwerking ongeveer € 1,5 miljoen. Het is voor beide gemeenten van groot belang dat een zo compleet en realistisch beeld en berekening van de financiële effecten beschikbaar komt. Voor beide gemeentes geldt, dat gezien alle recente discussie en onrust in de raad met betrekking tot de financiële consequenties van het focustraject, het van het grootste belang is zo snel als mogelijk met de raad te communiceren.

#### **7 februari 2017: Melding verwachte nadelige afrekening over 2016 aan de raad**

Aan de gemeenteraden van IJsselstein en Montfoort wordt gemeld dat het jaar 2016 nadelig zal worden afgesloten. Het nadeel wordt ingeschat op € 1,5 miljoen (hiervan bedraagt het aandeel voor IJsselstein

€ 1,1 miljoen en voor Montfoort € 0,4 miljoen). Van het tekort van € 1,5 miljoen is € 1,4 miljoen te herleiden tot personeelslasten inclusief inzet van externen<sup>19 20</sup>:

- € 0,5 miljoen door extra inzet van externen voor financiën, ICT en management
- € 0,3 miljoen door lagere dekking van de projectorganisatie (de kosten van de projectorganisatie zijn niet volledig gedekt uit projecten)
- € 0,2 miljoen door geen dekking van personeel in de flexibele schil
- € 0,4 miljoen door diverse overige verschillen (onder meer begeleiding van de voormalige gemeentesecretaris van Montfoort en hogere inhuur)

### 8 februari 2017: Vertrek volledig college IJsselstein

Voorafgaand aan het presidium is het college bijeengekomen; tijdens dit overleg hebben de andere wethouders van IJsselstein besloten dat zij per direct hun portefeuilles ter beschikking stellen.

### 6 april 2017: Audit committee

Per brief is de raad geïnformeerd over een forse te verwachten afrekening over 2016. 'Wij zijn nu iets verder in het proces en de verwachting is dat het gepresenteerde nadeel van € 1,1 miljoen voor IJsselstein ook in die omvang zichtbaar wordt in de jaarrekening van de gemeente.' Actuele inschatting van de gevolgen voor IJsselstein voor 2016:

Omschrijving (bedrag x € 1.000)	Bedrag		
	totaal UW	Aandeel IJ	Aandeel M
<b>Wendbare organisatie (algemene verdeelsleutel)</b>			
Totaal nadeel wendbare organisatie	-690	-490	-200
Correctie nadeel vanwege "voordeel" huur	-470	-340	-130
	<b>-1.160</b>	<b>-830</b>	<b>-330</b>
<b>Uitvoering IJsselstein</b>			
Totaal nadeel in UW op uitvoering IJsselstein	-1.530	-1.530	0
Correctie i.v.m. groen naar RMN (geraamd in IJsselstein)	650	650	0
Sociaal domein frontoffice nog extra geraamd in IJsselstein	280	280	0
Compensatie inzet voor regionale backoffice sociaal domein	100	100	0
Dekking hogere overhead uitvoering IJsselstein	230	230	0
	<b>-270</b>	<b>-270</b>	<b>0</b>
<b>Uitvoering Montfoort</b>			
Totaal nadeel in UW op uitvoering Montfoort	-140	0	-140
	<b>-140</b>	<b>0</b>	<b>-140</b>
<b>Totaal</b>	<b>-1.570</b>	<b>-1.100</b>	<b>-470</b>
		<b>70%</b>	<b>30%</b>

### 13 april 2017: Audit committee

Gemeld wordt aan de Audit Committee: Het verbeterplan UW Samenwerking van de implementatiemanager is in lijn met de managementletters. Het verbeterplan is voorzien van een tijdsplanning. De vraag is hoe realistisch dit is en wanneer daadwerkelijk veranderingen zichtbaar worden. De gemeentesecretaris geeft aan dat "de veranderingen zo spoedig mogelijk worden doorgevoerd, nog voor de zomer, maar dat het gaat om een organisatieverandering voor meer dan 200 medewerkers. De OR is net nieuw en moet hierin ook meegenomen worden. De organisatieverandering

<sup>19</sup> UW Samenwerking, *Verwachte nadelige afrekening over 2016*, 7 februari 2017.

<sup>20</sup> Analyse concernadviseur Financiën, *Analyse personeelslasten UW Samenwerking 2016*, 6 februari 2017.

die nodig is, is breder dan in het focusdocument omschreven. De organisatie verandert van een regieorganisatie met zelfstandige medewerkers naar teams met regisseurs en programmamanagers. Zo zijn de personeelsbudgetten nog niet herverdeeld en worden de functioneringsgesprekken ook nog niet in de lijn gevoerd. Een aantal medewerkers is vertrokken. Nu wordt met de zittende mensen een nieuwe structuur opgebouwd. Er wordt nu gewerkt met een soort ‘tussenstructuur’. De raden zullen hierover te zijner tijd een voorstel voorgelegd krijgen. Wat betreft de financiële functie. Deze is versnipperd over de organisatie en dat maakt het lastig sturen. Er wordt onder meer capaciteit gecreëerd door anders te organiseren, bijvoorbeeld door de financiële administratie meer bevoegdheden te geven.”

### **23 mei 2017: Notitie vergadering Audit committee**

Gemeld wordt aan de Audit Committee dat de “normale gang van zaken is dat eind januari of begin februari de uitgangspunten voor de begroting van UW Samenwerking worden vastgesteld en gecommuniceerd en dat eind maart of begin april de ontwerpbegroting via de colleges aan de gemeenteraden wordt aangeboden voor de zienswijzeprocedure. De forse overschrijding in de jaarrekening 2016 van UW Samenwerking en het extra werk dat dat met zich mee heeft gebracht, heeft ertoe geleid dat het begrotingsproces van UW Samenwerking later opgestart is. Ondanks dat is er ongeveer een maand geleden een ontwerpbegroting voor 2018 aan het algemeen bestuur aangeboden. De ontwerpbegroting is op verzoek van de portefeuillehouder Financiën van UW Samenwerking teruggetrokken, omdat geen overeenstemming werd gevonden over de te hanteren begrotingsuitgangspunten.

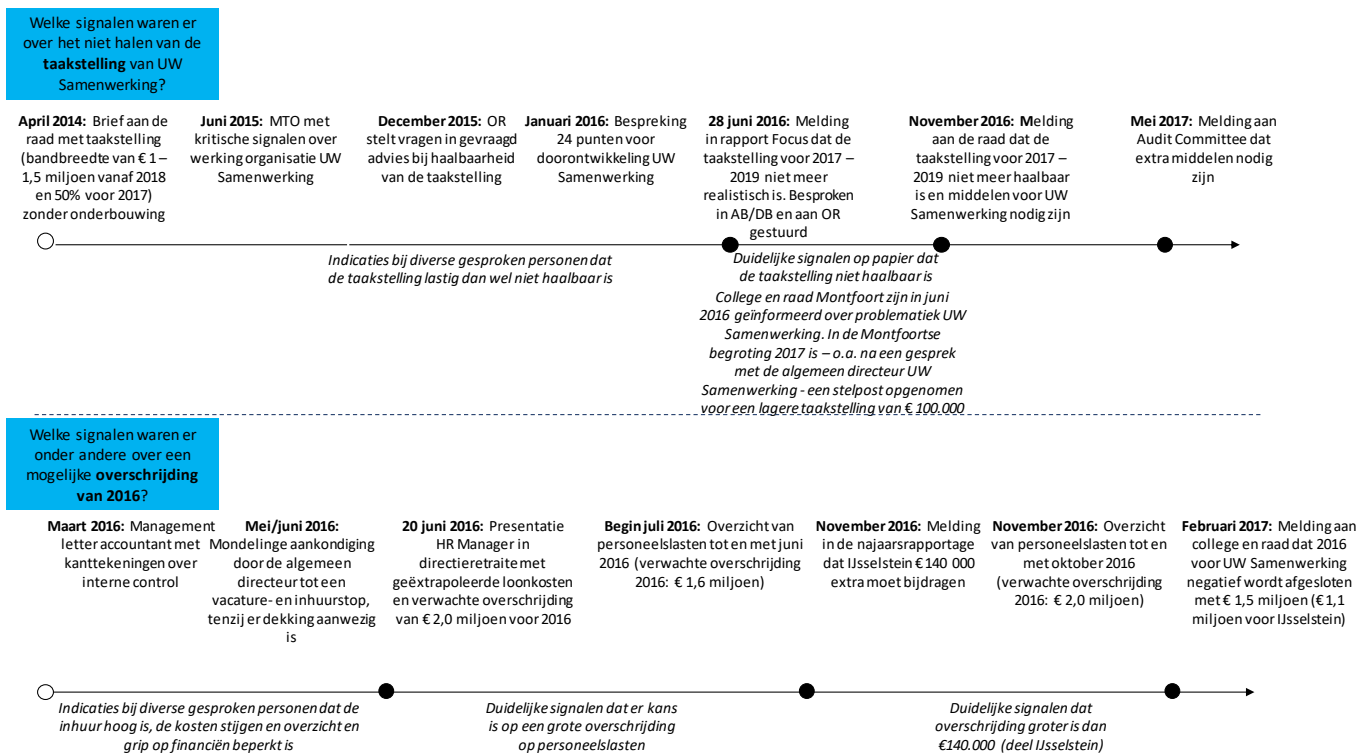
Tijdens het opstellen van de begroting is duidelijk geworden dat er ook voor 2017 en volgende jaren financiële spanning zit tussen de begroting en de prognose van de kosten van personeel. Duidelijk is dat de volledige taakstelling op de kosten van personeel niet realistisch is. Op dit moment wordt nog bepaald welke maatregelen mogelijk zijn om de overschrijding voor 2017 en ook voor volgende jaren te beperken. Pas daarna is het mogelijk een realistische inschatting te maken van de formatie waarmee gerekend gaat worden in de begroting.

#### **Berichten over overschrijding in 2017**

In maart 2017 was gemeld dat mogelijk voor 2017 er een overschrijding van € 100.000 mogelijk was met daarbovenop een projectrisico op personeelskosten van circa € 200.000. In mei laten nadere berekeningen zien dat de overschrijding op personeelskosten circa € 1,1 miljoen bedraagt.

*Figuur 1* geeft een samenvatting van welke eerdere signalen er - vóór de meldingen aan de raad in en november 2016 en februari 2017 – reeds waren over respectievelijk het niet halen van de taakstelling in 2017, 2018 en 2019 en de overschrijding van het budget over het jaar 2016.

**Figuur 1: Signalen over het tekort van 2016 en het niet halen van de taakstelling voor 2017 - 2019**



Bron: Strated Consulting

## 4. CONCLUSIES

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies, zoals die voortvloeien uit de weergegeven informatie in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3.

### 4.1 CONSTATERINGEN INZAKE HET TEKORT OVER 2016 EN HET NIET BEHALEN VAN DE TAAKSTELLING VOOR 2017 - 2019

1. Het niet (geheel) halen van de taakstelling voor 2017 - 2019, gemeld in november 2016 aan de raad van IJsselstein, was op ambtelijk en bestuurlijk niveau al veel eerder bekend, namelijk in juni 2016. Vanaf juni 2016 staat in documenten dat de taakstelling niet (geheel) behaald gaat worden. Deze documenten zijn destijds met het AB en DB gedeeld en aan de OR van UW Samenwerking gestuurd.
2. De aan de raad gestuurde najaarsrapportage 2016 was onjuist en onvolledig. De in deze rapportage gemelde € 200.000 overschrijding (totaal, deel IJsselstein: € 140.000) op externe inhuur voor UW Samenwerking, was op dat moment al minimaal het dubbele. Dit was ambtelijk bij het management bekend en behoorde ook bij de directie bekend te zijn, omdat deze informatie aan de orde kwam in relevante overleggen.
3. De gemeente Montfoort neemt in haar begroting 2017 (gepubliceerd 21 oktober 2016) een extra bijdrage van € 100.000 op voor aanpak van problemen bij UW Samenwerking. De gemeente IJsselstein heeft geen (extra) bedrag opgenomen voor UW Samenwerking in de gepresenteerde begroting.
4. De in april 2014 door UW Samenwerking zelf benoemde taakstelling van € 500.000 - € 750.000 in 2017 en € 1 - € 1,5 miljoen vanaf 2018 was niet onderbouwd. Er heeft geen enkele doorrekening plaatsgevonden of dit realistisch was, noch vond monitoring op het realiseren van deze taakstelling plaats.
5. De extra bijdragen (uiteindelijk € 572.000) die voor de jaren 2017, 2018 en 2019 met het project 'Doorontwikkeling UW Samenwerking, Project De Basis op orde' worden gevraagd, zijn niet gebaseerd op een berekening. De bedragen zijn uitsluitend gerelateerd aan de taakstelling, zoals in april 2014 geformuleerd. Er is derhalve niet berekend hoeveel geld er daadwerkelijk bij moet, hoewel de Ondernemingsraad van UW Samenwerking hier wel een aanzet toe heeft gegeven. Hiermee is dezelfde fout gemaakt als in april 2014 bij het definiëren van de taakstelling.
6. In juni 2016 is het Montfoortse college en de Montfoortse raad door de gemeentesecretaris van Montfoort (tevens directeur Strategie van UW Samenwerking) over de problemen bij UW Samenwerking geïnformeerd en bijgepraat. Gemeld is dat het extra geld (hoeveel nog niet bekend) zou gaan kosten om UW Samenwerking naar een vereist hoger niveau te tillen. Dit was conform de afspraak gemaakt in de gezamenlijke AB en DB vergadering van 27 juni 2016. Volgens

beschikbare audio-opnamen van de vergadering is de IJsselsteinse raad niet bijgepraat in het cluster Bestuur van 28 juni 2016.

7. De raad van IJsselstein heeft enkele malen gevraagd naar de mogelijke extra kosten als gevolg van de problemen bij UW Samenwerking, maar heeft tot november 2016 nooit een duidelijk antwoord gekregen. Nagenoeg alle risico's werden in de jaarrekeningen en begrotingen op laag ingeschat (waaronder hoog ziekteverzuim en risico geen dekking kosten projectorganisatie, risico's die zich uiteindelijk wel gematerialiseerd hebben). Tijdens mondelinge toelichtingen (in januari 2016 en juni 2016) hielden betrokkenen zich in nevelen wat betreft mogelijke extra kosten, hetzelfde geldt voor de tekst in de begroting 2016.
8. Ondanks mondelinge aankondigingen voor en na de zomer 2016 van de algemeen directeur dat hij een externe inhuur- en vacaturestop afkondigde, tenzij er dekking voor was, zijn alsnog diverse contracten aangegaan, waar geen dekking voor bestond.
9. De volgende bepalingen, voortvloeiend uit afgesproken kaders inzake UW Samenwerking (Gemeenschappelijke Regeling, Mandaatregeling, de Budgethoudersregeling, het Inrichtingsplan, de Organisatieverordening en het Directiestatuut) zijn niet of in ieder geval onvoldoende nageleefd:
  - Verplichtingen mogen slechts worden aangegaan nadat is geconstateerd dat ter zake een toereikend budget beschikbaar is en dat ze passen binnen de taakstelling waarvoor het budget beschikbaar is gesteld;
  - Voordat tot gunning van een contract wordt besloten, dient de portefeuillehouder zijn / haar akkoord te geven;
  - De budgetbeheerder informeert tijdig over dreigende over- en onderschrijdingen. De hoofdbudgethouder blijft altijd eindverantwoordelijk.

#### **4.2 HOOFDOORZAKEN VOOR HET TEKORT OVER 2016 EN HET NIET HALEN VAN DE TAAKSTELLING IN 2017 - 2019**

Een van de onderzoeksvragen is hoe de ontstane tekorten te voorkomen waren. Als wordt gekeken naar de taakstelling die (zoals in 2016 verwacht) grotendeels niet wordt behaald, dan constateren wij dat nooit is onderbouwd dat deze taakstelling mogelijk was. Het bedrag aan taakstelling is uit de lucht komen vallen; de taakstelling zou volgens meerdere gesproken personen gebaseerd zijn op het feit dat Montfoort moest bezuinigen. Door de afgesproken verdeelsleutel kwam daar ook een taakstelling voor IJsselstein bij. De primaire oorzaak dat deze niet is gehaald, is dat nooit is doorgerekend of een besparing wel mogelijk was.

Kijkende naar het ontstane tekort van € 1,5 miljoen over 2016, dan is de primaire directe oorzaak hogere personeelslasten door externe inhuur. Problematiek in de organisatie heeft geleid tot extra inhuur en de inzet van specifieke deskundigheid waar op dat moment geen dekking voor was. Er zijn geen voorstellen gedaan voor budgetwijzigingen om financiële ruimte te creëren, dekking in andere budgetten binnen UW Samenwerking te zoeken of budget binnen de gemeenten in te zetten voor de personeelsbudgetten van UW Samenwerking.

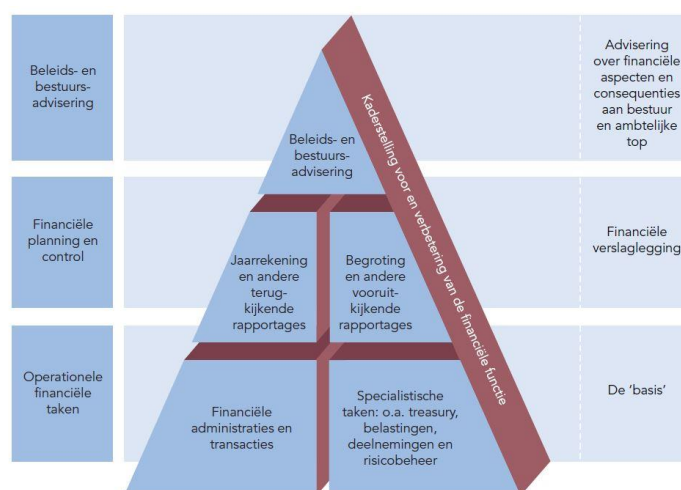


Door minder (of – indien mogelijk geweest – tegen veel lagere prijzen) extern in te huren had dit tekort grotendeels voorkomen kunnen worden. Of de organisatie daarmee haar primaire taken goed had kunnen uitvoeren, is wel een groot vraagteken, gegeven de alarmerende tekst van de accountant in 2016 (zie tijdslijn in paragraaf 3.4), van eigen medewerkers die de zorgwekkende situatie binnen UW Samenwerking diverse malen hebben aangegeven bij de directie (zie tijdslijn in paragraaf 3.3 en 3.4) en de OR, die hier ook het een en andere over vermeldde (zie tijdslijn in paragraaf 3.3 en 3.4).

Naast de genoemde primaire oorzaken, bestaan er diverse andere oorzaken die hebben bijgedragen aan het ontstane tekort, het niet halen van de taakstelling en/of de tekortkomingen in gemelde informatie aan de raad. Hieronder gaan wij in op deze oorzaken, die overigens in willekeurige volgorde zijn weergegeven:

1. **Geen business case gemaakt bij totstandkoming van UW Samenwerking.** Doordat geen business case is gemaakt, is er ook geen referentiepunt. Hierdoor is het onmogelijk te bepalen wat redelijke kosten zijn en waar onderlinge afhankelijkheden zitten, zodat onverwachte ontwikkelingen meteen financieel kunnen worden doorgerekend.
2. **De UW Samenwerking begroting gaat uit van een optimale samenwerking tussen twee gemeenten en een optimaal functionerende regieorganisatie.** Van een regieorganisatie is tot op heden nog onvoldoende sprake; veel uitvoering is nog in huis.
3. **De gekozen governance van een regieorganisatie was ambitieus** en leidde in de praktijk tot onduidelijkheden, inefficiënties, hoge werkdruk en een hoog ziekteverzuim. In externe (zoals de managementletter) en in interne stukken (zoals diverse verbeterplannen) kwamen deze problemen naar voren.
4. **De kwaliteit van de administratieve organisatie en de financiële beheersing van UW Samenwerking schoot tekort.** Op alle onderdelen (zie de volgende figuur) was sprake van een tekortkoming, zo blijkt uit interne en externe stukken.

**Figuur 2: De financiële functie van een gemeentelijke organisatie**



Bron: Strated Consulting uit raadsenquête naar de financiële functie, gemeente Amsterdam



5. **Sturing en monitoring was moeilijk**, mede vanwege de complexiteit van de samenstelling van de begroting. **Het ontbrak permanent aan voldoende inzicht in financiële ruimte/uitputting van budgetten**. Er was onvoldoende tot geen zicht op bezetting versus formatie en op budgetten (projecten en materiële budgetten), waaruit (extra) personele lasten eventueel konden worden betaald. Kortom, de organisatie is niet 'in control'.
6. **Signalen inzake (mogelijke) tekorten over 2016 zijn binnen het MT en de directie onvoldoende opgepakt**. Er zijn diverse analyses teruggevonden over de stand van zaken betreffende personeelslasten, zie de tijdslijn en figuur in hoofdstuk 3. Deze signalen waren alarmerend, maar onvoldoende vertaald naar actie door het MT en de directie.
7. **Vastgestelde kaders (mandaatregeling, budgethoudersregeling) zijn onvoldoende nageleefd**. De directe verantwoordelijkheid voor personeelsbudgetten is centraal bij de HR manager belegd, maar er is op meerdere plekken – ook buiten de HR manager om - besloten tot inzet van externen. Voor deze inzet was doorgaans bovendien geen financiële dekking. Voorts is de portefeuillehouder UW Samenwerking niet om toestemming gevraagd bij gunning van contracten.
8. **Voorgestelde bedragen om extra te bezuinigen (de taakstelling) of te investeren in extra kwaliteit** (kosten voor Doorontwikkeling UW Samenwerking en de opgenomen kosten van € 140.000 in de najaarsrapportage) **zijn stelselmatig gebaseerd op vage vermoedens**, niet op kwalitatief verantwoorde doorrekeningen.
9. **De rolinvulling van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur is tot medio 2016 onvoldoende geweest**. Beide colleges vulden hun rol rechtstreeks in via de gemeentesecretaris van desbetreffende organisatie. Verder was de scheiding tussen de rol van het AB en DB beperkt. In het DB noch AB werd de financiële stand van zaken voor komende jaren gepresenteerd; de financiële stand van zaken werd uitsluitend mondeling besproken. Voorts nam het DB en AB gezamenlijk besluiten op zaken die in brede samenstelling met elkaar werden voorbereid; er was onvoldoende formeel DB overleg.
10. **Effectieve checks en balances binnen de directie en tussen directie en management ontbraken**, pas vanaf september en formeel november 2016 is dit beter geregeld in de vorm van een nieuw directiestatuut. Tot die tijd was de algemeen directeur de enige die echt in positie kon komen en ook min of meer het alleenrecht had in de organisatie.
11. **De verslaglegging van vergaderingen, gemaakte afspraken en besluitvorming was veel te summier**.

## BIJLAGE 1: KADERS TEN AANZIEN VAN UW SAMENWERKING

Hieronder staan de kaders voor UW Samenwerking nader toegelicht:

- Gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking
- Uitgangspunten van het inrichtingsplan UW Samenwerking
- Mandaatregeling en mandatenregister voor UW Samenwerking
- Budgethoudersregeling voor UW Samenwerking
- Organisatieverordening voor UW Samenwerking
- Directiestatuut UW Samenwerking

### *a/ Gemeenschappelijke Regeling UW Samenwerking*

#### **Kernelementen van de Gemeenschappelijke Regeling UW Samenwerking<sup>21</sup>**

Conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is een Algemeen Bestuur (AB) aangesteld. Het AB bestaat uit alle leden van beide colleges. Het Dagelijks Bestuur (DB) wordt benoemd door het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit één wethouder per gemeente en de burgemeesters. Het Dagelijks Bestuur beslist - binnen de kaders en afspraken met Algemeen Bestuur - over de benoeming en het ontslag van het personeel van de UW Samenwerking. Dagelijkse leiding van UW Samenwerking berust onder verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur, bij de algemeen directeur. De algemeen directeur is ambtelijk opdrachtnemer voor het Dagelijks Bestuur en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van UW Samenwerking. Verder geldt dat:

- De algemeen directeur is secretaris van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur
- De taken en bevoegdheden van de algemeen directeur worden vastgelegd in een door het Algemeen Bestuur vast te stellen Directiestatuut
- De algemeen directeur wordt benoemd en ontslagen door het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks Bestuur kan de algemeen directeur schorsen
- De algemeen directeur verschaft minstens één keer per vier maanden informatie aan het Dagelijks Bestuur om het functioneren en de bedrijfsvoering van de UW Samenwerking te kunnen beoordelen

De colleges, onderscheidenlijk de burgemeesters, bepalen in afzonderlijke mandaatbesluiten welke bevoegdheden die samenhangen met de taakgebieden opgedragen dienen te worden aan het bestuur van de UW Samenwerking.

In de gemeenschappelijke regeling zijn verder doel, taken, sturing, bevoegdheden en werkwijze inzake (financiële) verantwoording opgenomen. Het takenpakket van UW Samenwerking strekt zich uit tot in ieder geval de volgende aspecten:

- Strategische beleidsontwikkeling en beleidsvoorbereiding

---

<sup>21</sup> Gemeenschappelijke Regeling UW Samenwerking, datum van inwerkingtreding 1 januari 2013.

- Uitvoering en - in geval van op afstand geplaatste taken - regie op uitvoering van het door de bevoegde gemeentelijke bestuursorganen vastgestelde beleid
- Synchronisatie van de ontwikkeling van de klantcontactcentra
- Huidige en toekomstige (door decentralisatie) aan de gemeente opgedragen taken
- Gezamenlijke ontwikkeling naar regiegemeente

#### **b/ Inrichtingsplan UW Samenwerking**

Het inrichtingsplan geeft onder meer weer: <sup>22</sup>

- Hoe de gewenste organisatie eruit komt te zien met de beoogde formatie
- Beschrijving van de werkprocessen
- Uitgangspunten voor de nieuwe organisatie
- De financiële, juridische en fiscale gevolgen van de samenvoeging en de hoofdlijnen van de begroting van de nieuwe organisatie en verdeling van de kosten

#### **De uitgangspunten voor UW Samenwerking<sup>23</sup>**

##### **Organisatieprincipes**

- Insteek om uitvoerende delen op afstand te zetten en te groeien naar een regieorganisatie
- In de nieuwe regieorganisatie wordt procesgericht gewerkt. Er wordt uitgegaan van werkprocessen en niet de organisatiestructuur, om beter in staat te zijn signalen van buiten snel en adequaat op te pakken
- Er zijn 11 hoofdprocessen (van Programmeren, strategie vormen, monitoren en bespreken van de uitvoering tot informeren en Generieke interne klantvraag tot HR Proces) die bij verschillende organisatieonderdelen worden belegd. In processen zullen medewerkers van meerdere organisatieonderdelen samen aan het werk zijn. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de flow
- Het uitgangspunt van integraal management wordt afgeschaft. Er zijn maximaal twee managementlagen. De algemeen directeur en HR manager zijn hiërarchisch manager. De twee directeuren Strategie en Dienstverlening zijn procesmanager en alleen hiërarchisch manager als zij in de plaats treden van de algemeen directeur
- In de nieuwe regieorganisatie wordt uitgegaan van de zelfstandigheid en professionaliteit van medewerkers. Van medewerkers wordt verwacht dat ze aan de vier kernwaarden voldoen: actieve bijdrage om samen te werken, vindingrijk zijn en steeds verbeteren, elkaar aanspreken op resultaat en gedrag en ondernemend en initiatiefrijk zijn
- De klant mag niets merken van de samenvoeging van beide organisaties. De dienstverlening moet kwalitatief verbeteren

##### **Personele en formatie uitgangspunten**

- Op dat moment (1 mei 2013) was sprake van een formatie voor de ambtelijke organisaties van IJsselstein en Montfoort van 227 fte. 134 fte zouden in de wendbare regieorganisatie worden ondergebracht en de overige in de uitvoeringsorganisaties van IJsselstein of van Montfoort
- Binnen twee jaar na de start van UW Samenwerking wordt door een extern bureau een formatiemeting uitgevoerd. Verder moet de medewerkerstevredenheid, met metingen om de twee jaar, aanzienlijk zijn toegenomen

<sup>22</sup> Inrichtingsplan UW Samenwerking: Richting geven aan UW regie, februari 2013.

<sup>23</sup> Inrichtingsplan UW Samenwerking: Richting geven aan UW regie, februari 2013.

### **Financiële uitgangspunten**

- Er is een kostenverrekenmodel voor verrekening van de kosten tussen IJsselstein en Montfoort. Het model mag niet leiden tot hogere kosten voor één van beide gemeenten dan bij de situatie (anno 2013), het model moet meerjarig toepasbaar en zo eenvoudig mogelijk zijn. Op basis van het inwonersaantal is afgesproken dat IJsselstein 71,5% van de kosten draagt en Montfoort 28,5%
- Uit de dekking voor de wendbare organisatie komt een besparing van € 200 000 ten opzichte van de lopende begrotingen van IJsselstein en Montfoort. Het voordeel wordt veroorzaakt doordat de personeelslasten van de nieuwe organisatie iets lager zijn dan de huidige geraamde lasten bij beide gemeenten
- Voor de nieuwe organisatie zullen aanloopkosten moeten worden gemaakt. Voor zover deze niet gedekt worden door de begroting van de UW Samenwerking, moeten beide gemeenten incidenteel budget vrijmaken
- Verder komt er één financieel systeem voor de financiële administraties van Montfoort, IJsselstein en UW Samenwerking

### **Overig**

- Planning & Control: De Planning & Control (P&C) cycli van IJsselstein en Montfoort kennen ieder eigen documenten die naar aantal, vorm en inhoud niet geheel overeenstemmen. Ook de Gemeenschappelijke Regeling UW Samenwerking kent een eigen P&C-cyclus die qua tijd niet synchroon loopt met de cycli van beide gemeenten
- Informatisering: De UW werkorganisatie werkt toe naar een Basis Informatie Infrastructuur. Deze omvat de noodzakelijke functionaliteiten die nodig zijn om de generieke aspecten van de hoofdprocessen te ondersteunen

### **c/ Mandaatregeling UW Samenwerking per 1 januari 2014 en mandatenregister per 5 februari 2015**

Op 31 oktober 2013 is de mandaatregeling vastgesteld. Mandaat wordt verleend aan een lid van het Dagelijks Bestuur, de voorzitter of aan de algemeen directeur. Het is de algemeen directeur toegestaan een aan hem gemandateerde bevoegdheid door te mandateren aan andere functionarissen. Indien de uitoefening van het mandaat financiële consequenties heeft, wordt de gemandateerde bevoegdheid uitgeoefend met inachtneming van de budgethoudersregeling.<sup>24</sup>

Onderdeel van de mandaatregeling van eind 2013 is het opstellen en bijhouden van een mandatenregister. Deze is vastgesteld door het Dagelijks Bestuur en de voorzitter op 24 november 2014 (met datum van inwerkingtreding van 5 februari 2015).<sup>25</sup> In het mandaatregister zijn bepaalde collegebevoegdheden van IJsselstein en Montfoort gemandateerd aan het Dagelijks Bestuur. Verder is hierin opgenomen dat:

- Mandaten ten opzichte van personeel (zoals aanstelling en disciplinaire maatregelen) zijn gemandateerd door het Dagelijks Bestuur aan de Algemeen Directeur met in verschillende gevallen een ondermandaat voor de HR-manager
- Inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten of werken zijn door het Dagelijks Bestuur gemandateerd aan de Algemeen Directeur. Voor het ondermandaat geldt het volgende:

<sup>24</sup> Mandaatregeling UW Samenwerking 2013, 31 oktober 2013.

<sup>25</sup> Mandatenregister UW Samenwerking, 24 november 2014.

- Hoofdbudgethouder bevoegd tot maximaal € 400 000
- Budgethouder bevoegd tot maximaal € 200 000
- Budgetbeheerder bevoegd tot maximaal € 25 000
- Het mandaat omvat alle taken en bevoegdheden van het inkoopproces. Voordat tot gunning wordt besloten, dient de portefeuillehouder zijn / haar akkoord te geven.

**d/ Budgethoudersregeling voor UW Samenwerking geldend vanaf 1 januari 2014**

In april 2014 wordt de budgethoudersregeling gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking aangenomen, die met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014 van kracht is. Hierin zijn verantwoordelijkheden en kaders opgenomen om een verantwoorde inzet van verkregen middelen te waarborgen en een goede budgetdiscipline in acht te nemen.<sup>26</sup>

**Relevante elementen uit de budgethoudersregeling UW Samenwerking<sup>27</sup>**

- Hoofdbudgethouder is de algemeen directeur van UW Samenwerking
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting van het openbaar lichaam UW Samenwerking ligt in handen van het dagelijks bestuur. De uitvoering wordt door het dagelijks bestuur opgedragen aan de hoofdbudgethouder. De hoofdbudgethouder draagt de uitvoering op aan een programmaverantwoordelijke. De budgethouder kan voor de uitvoering een budgetbeheerder aanwijzen. De hoofdbudgethouder rapporteert, conform de Planning & Control cyclus aan het college
- De budgetbeheerder informeert tijdig over dreigende over- en onderschrijdingen. De hoofdbudgethouder blijft altijd eindverantwoordelijk
- Mandatering wordt schriftelijk vastgelegd
- De hoofdbudgethouder, budgethouders en budgetbeheerders gaan namens UW Samenwerking dan wel namens de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten verplichtingen aan. Daarbij nemen zij de binnen UW Samenwerking gehanteerde procedures (aanbesteding- en inkoopbeleid) in acht
- Verplichtingen mogen slechts worden aangegaan nadat is geconstateerd dat ter zake een toereikend budget beschikbaar is en dat ze passen binnen de taakstelling waarvoor het budget beschikbaar is gesteld
- Iedere budgethouder en budgetbeheerder heeft toegang tot financiële informatie over de toegewezen budgetten
- De hoofdbudgethouder, programmaverantwoordelijken, budgethouders, en budgetbeheerders zijn verplicht alles te doen wat voor een goede uitoefening van de functie noodzakelijk is. Zij kunnen zich niet op onvolledigheid van deze regeling of ander voorschrift beroepen bij het nalaten van wat normaal gesproken/naar redelijkheid tot de taak wordt geacht te behoren

---

<sup>26</sup> Gemeenschappelijk Regeling UW Samenwerking, *Budgethoudersregeling gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking gemeente Montfoort en gemeente IJsselstein*, 22 december 2015.

<sup>27</sup> Gemeenschappelijk Regeling UW Samenwerking, *Budgethoudersregeling gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking gemeente Montfoort en gemeente IJsselstein*, 22 december 2015.

**e/ Organisatieverordening UW Samenwerking per 1 januari 2014**

In december 2013 is de Organisatieverordening voor UW Samenwerking vastgesteld.<sup>28</sup> De verordening bevat de bestuurlijke en organisatorische kaders voor UW Samenwerking. Hierin is de hoofdstructuur van UW Samenwerking en de opzet van de directie vastgesteld. De algemeen directeur, directeur Strategie en de directeur Dienstverlening vormen samen de directie:

- De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en effectiviteit van de organisatie en de continue doorontwikkeling daarvan. De andere directeuren en managers vallen onder de eindverantwoordelijkheid van de algemeen directeur
- De directeur Strategie is naast zijn verantwoordelijkheid voor het organisatieonderdeel (proces) Strategie, verantwoordelijk voor de aansturing van de procesmanagers
- De directeur Dienstverlening is verantwoordelijk voor het organisatieonderdeel (proces) Klant

De HR manager organiseert, naast zijn verantwoordelijkheid voor het organisatieonderdeel (proces) HR, de beschikbaarheid van personeel binnen de onderscheidene processen en richt hij zich voorts onder meer op de in-, door- en uitstroom van medewerkers, de toepassing van rechtspositieregelingen en functievorming.

**f/ Directiestatuut UW Samenwerking per 1 januari 2014**

In december 2013 is ook het Directiestatuut voor UW Samenwerking, ingaand per 1 januari 2014, vastgesteld. Hierin zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Algemeen Directeur vastgelegd.<sup>29</sup> Hierin is onder meer opgenomen dat:

- De algemeen directeur stuurt de organisatie aan en heeft daardoor de eindverantwoordelijkheid voor onder meer:
  - De voorbereiding en uitvoering van de begroting alsmede de verantwoording daarover
  - De inrichting van de organisatie volgens het inrichtingsplan UW Samenwerking
- De algemeen directeur is voorzitter van het directie-overleg. In geval er binnen het directie-overleg geen unanimitieit is, neemt hij als eindverantwoordelijke een beslissing
- In het directie-overleg vinden onder meer de volgende werkzaamheden plaats:
  - Voorbereiden van de collegevergaderingen
  - Bespreken van de besluitvorming van colleges en raden en zorgen voor uitvoering
  - Bewaken van de planning van activiteiten
- De algemeen directeur informeert het Dagelijks Bestuur actief, tijdig en adequaat over de ontwikkeling van de organisatie

*Noot: het Directiestatuut is in 2016 aangepast. Zie hiervoor hoofdstuk 3.4.*

---

<sup>28</sup> Organisatieverordening UW Samenwerking, 17 december 2013.

<sup>29</sup> Directiestatuut UW Samenwerking, 17 december 2013.

## BIJLAGE 2: OVERZICHT GESPROKEN FUNCTIONARISSEN

Functies (huidige dan wel gewezen) van de 8 gesproken functionarissen
Algemeen directeur UW Samenwerking
Concernadviseur Financiën UW Samenwerking
Concernadviseur UW Samenwerking
Directeur Bedrijfsvoering UW Samenwerking
Directeur Strategie UW Samenwerking
Gemeentesecretaris IJsselstein
Gemeentesecretaris Montfoort
HR manager UW Samenwerking
Lid Algemeen Bestuur UW Samenwerking
Lid Dagelijks Bestuur UW Samenwerking
Programmamanager Doorontwikkeling UW Samenwerking
Wethouder IJsselstein

## BIJLAGE 3: BRONNENLIJST

De volgende bronnen (relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvragen) zijn opgevraagd en geanalyseerd door het onderzoeksteam. Zie voor een gedetailleerd overzicht de opgenomen voetnoten in het rapport.

- Aangenomen moties, amendementen en beantwoording van schriftelijke raadvragen
- Accountantsverslagen en managementletters
- Adviezen van de Ondernemingsraad
- Ambtelijke adviezen
- Artikel 41 vragen van de raad
- Bestuursovereenkomsten
- Collegeprogramma 2014 - 2018
- Collegevoordrachten, besluiten en agendaposten van het college
- Inrichtingsplan UW Samenwerking
- Medewerkerstevredenheidsonderzoek UW Samenwerking 2015
- Notulen en actielijsten van het Dagelijkse en Algemeen bestuur UW Samenwerking
- Organisatie organogrammen, bijbehorende kaders van de gemeenschappelijke regeling
- Overig (zoals relevante e-mails, analyses en documenten m.b.t. overschrijdingen)
- P&C documenten: jaarrekeningen, kadernota's, begrotingen, voor- en najaarsrapportages
- Procesbeschrijvingen (AO's) UW Samenwerking
- Rapporten en notulen Audit Committee en Rekenkamercommissie