EINDRAPPORT

Kiezen óf (op)delen!

Evaluatie van de dienstverleningsovereenkomst Woerden-Oudewater en handelingsperspectieven voor de toekomst.

Auteurs drs. Stan van de Laar, Ben Maes MSc., Maartje de Rond LLM

Versie 03 juni 2024, definitieve versie
Plaats Eindhoven/ Woerden/ Oudewater

Inhoud

1. Context, aanleiding en vraagstelling

2. Feitelijke schets context en geldende afspraken

3. Opgavenprofiel van Woerden en Oudewater

4. Onze bevindingen

5. Drie toekomstscenario's voor de samenwerking gewogen

5. Handelingsperspectieven richting de toekomst

BIJLAGEN

A. Geraadpleegde personen
B. Geraadpleegde documenten
C. Ambities en opgaven Woerden en Oudewater samengevat
D. Onderbouwing kosten toekomstscenario's

1. Context, aanleiding en vraagstelling

1. Context, aanleiding en vraagstelling

1.1 Context en aanleiding

- De samenwerking tussen Woerden en Oudewater gaat terug naar 2011. Organisatieadviesbureau Berenschot voerde een verkenning uit voor het versterken van de bestuurskracht in de Lopikerwaard.
- Uit dit onderzoek bleek dat een samenwerking tussen de gemeenten Woerden en Oudewater kansrijk was. Naar aanleiding hiervan hebben de colleges van burgemeester en wethouders van Woerden en Oudewater in december 2011 besloten om de ambtelijke organisatie van Oudewater te integreren in de organisatie van Woerden. In 2012 hebben de gemeenteraden van beide gemeenten het formele besluit tot ambtelijke integratie genomen.
- In 2013 is de eerste kaderstellende dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO) vastgesteld, op basis waarvan de ambtelijke integratie per 1 januari 2015 operationeel is geworden. Na individuele externe evaluaties in 2019 vanuit beide gemeenten op de samenwerking, is destijds besloten de DVO te herijken en verlengen.
- De huidige DVO loopt op 1 januari 2026 van rechtswege af. In de DVO is bepaald dat anderhalf jaar voor afloop beide gemeenten gezamenlijk afspraken maken over het vervolg na 2025. Dit betekent dat voor beide partijen het moment aanbreekt om een besluit te nemen over het al dan niet verlengen van de samenwerking door het aangaan van een herijkte DVO óf het verkennen van andere toekomstscenario's. Bureau & Van de Laar is gevraagd om in opdracht van beide gemeentebesturen een evaluatie van de huidige DVO uit te voeren.

1.2 Vraagstelling aan & Van de Laar

- Aan bureau & Van de Laar is de volgende hoofdvraag meegegeven:

  'Evalueer de Dienstverleningsovereenkomst 2021-2025 tussen Woerden en Oudewater en kom tot een advies ten aanzien van nader uit te werken toekomstscenario's voor de samenwerking. Geef daarbij concrete handelingsperspectieven naar de toekomst toe. Maak hierbij onderscheid tussen drie hoofdscenario's:

  1. *Verlengen (eventueel herijkte) dienstverleningsovereenkomst.*
  2. *Intensiveren samenwerking (bestuurlijke fusie).*
  3. *Beëindigen samenwerking (taken zelfstandig uitvoeren).*

- Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende 6 deelvragen:

  I. Wat zijn de geldende afspraken ten aanzien van taakuitvoering en samenwerking?

  II. Wat zijn de huidige en toekomstige opgaven, ontwikkelingen en bestuurlijke ambities van Woerden en Oudewater en in hoeverre is sprake van inhoudelijke meerwaarde in de samenwerking?

  III. In hoeverre is de geleverde kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening conform wat hierover is afgesproken en wat zijn sterkten en ontwikkelpunten in de taakuitvoering?

IV. Hoe is het samenspel tussen Woerden en Oudewater in het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap georganiseerd, hoe werkt het samenspel in de praktijk en wat zijn de sterkten en ontwikkelpunten?

V. In hoeverre is er tevredenheid over (de werking van) de afspraken over financiering van de taakuitvoering?

VI. In hoeverre staat de geleverde inzet in verhouding tot de kosten?

- Onderstaand figuur geeft deze deelvragen weer in de vorm van zes perspectieven van waaruit door de onderzoekers naar deze hoofd- en deelvragen is gekeken:

1.3 Leeswijzer

- Voorliggend evaluatierapport stelt beide gemeentebesturen in staat om een principebesluit te nemen over een voorkeursscenario ten aanzien van de toekomst van de samenwerking Woerden-Oudewater. Een definitief besluit vraagt om verdere verkenning en verdieping van het voorkeursscenario ten aanzien van financiële, juridische en organisatorische consequenties. Deze nadere uitwerking behoorde niet tot de scope van de evaluatie.

- Dit eindrapport bevat in totaal zes hoofdstukken, met aansluitend het bijlagenboek. Hoofdstuk twee tot en met vier omvat de feiten en meningen rondom de DVO Woerden-Oudewater, in de vorm van bevindingen. Hoofdstuk vijf vormt een doorkijk op de impact van drie toekomstscenario's voor de samenwerking. Hoofdstuk zes bevat een advieslijn en handelingsperspectieven voor de nabije toekomst.

2. Feitelijke schets context en geldende afspraken

2. Feitelijke schets context en geldende afspraken

2.1 Bijna 10 jaar intensieve ambtelijke samenwerking

- Voor een goed begrip van de DVO Woerden-Oudewater in huidig perspectief, is het essentieel om kennis te hebben van de context waarin deze ambtelijke samenwerking tot stand in gekomen. Alleen op die manier kan sprake zijn van een waarderend evaluatieonderzoek.

- De start van de DVO Woerden-Oudewater kende een aanloopperiode van circa vier jaar, in de periode 2011 tot 2015. Het was het tijdsgewricht waarin de financiële crisis volop speelde en gemeenten financieel onder druk stonden. Het was ook de periode waarin toenmalig Minister Plasterk wenste te komen tot 100.000+-gemeenten in Nederland. En de decentralisaties in het sociaal domein stonden voor de deur, inclusief een korting op de budgetten. Deze onzekerheden leidden in Nederland tot een golf van (discussies over) schaalvergrotingen tussen gemeenten, in de vorm van herindelingen én in de vorm van een destijds nog tamelijk nieuw 'fenomeen': ambtelijke fusies.

- De ambtelijke fusieorganisatie leek de voordelen te bieden van schaalvergroting: krachtige ambtelijke organisatie, verhoging van kwaliteit, efficiency in de taakuitvoering en aantrekkelijk werkgeverschap. En dat met behoud van de lokale politiek-bestuurlijke autonomie vanuit eigenstandige gemeentebesturen.

- Ook in de Lopikerwaard waren de onzekerheden nadrukkelijk voelbaar aan de bestuurlijke tafels en de colleges van burgemeester en wethouders van Woerden en Oudewater namen daarop op 6 december 2011 het besluit om de ambtelijke uitvoeringskrachten te bundelen en toe te werken naar de integratie van de ambtelijke organisatie Oudewater binnen de ambtelijke organisatie Woerden. Zodoende ontstond één organisatie voor twee autonome gemeentebesturen. Per 1 januari 2015 zijn de beide colleges de kaderstellende DVO aangegaan – met een looptijd van zes jaar – waarmee de samenwerking operationeel werd.

- Belangrijke overweging bij het aangaan van deze verregaande samenwerking vanuit het Woerdens perspectief was destijds het nemen van verantwoordelijkheid in de regio. Voor Oudewater speelde vooral het behoud van zijn zelfstandigheid een voorname rol om deze vorm van samenwerking aan te gaan.
- Gezamenlijk kwamen beide colleges tot een verbindend strategisch doel met de samenwerking: kwaliteitsverbetering, zeker op de langere termijn. De gezamenlijk verwachte effecten en voordelen moesten blijken uit:
    - verbeteren kwaliteit uitvoering (producten en diensten);
    - verminderen structurele kosten;
    - verminderen (personele) kwetsbaarheid;
    - harmonisatie van processen, en
    - kruisbestuiving en optimalisatie kennisuitwisseling.

2.2 Evaluaties 2016 en 2019: verlengen DVO en herijkte uitgangspunten

- In 2016 het adviesbureau Common Eye een evaluatie uitgevoerd vanuit het perspectief van Oudewater. Common Eye gaf in haar rapport samengevat de volgende zeven aanbevelingen, met als cruciaal punt de kaderstellende en controlerende rol van de raad van Oudewater:

i. Stel een onafhankelijke procesmanager aan die het proces tussen raad en college van Oudewater en Woerden opstart.

ii. Ontwerp een duidelijk proces met duidelijke go/no go momenten en spelregels, zodat elk gremium weet waar ze aan toe zijn.

iii. Creëer een setting waarbij de politieke rol een plaats krijgt, waarbij voldoende veiligheid is om eerlijk en open het gesprek te voeren.

iv. Probeer met betrokkenen de problematiek duidelijk te krijgen.

v. Maak op basis van die analyse een gezamenlijk plan om te komen tot verbeteringen.

vi. Zet een gezamenlijke stip op de horizon die verder gaat dan zakelijke doelen, waarbij de stip betrekking heeft op de rol van de gemeenteraden.

vii. Maak gezamenlijk een verhaal van het traject dat verteld kan worden aan de achterbannen.

- In de zomer van 2019 heeft een evaluatie van de DVO plaatsgevonden door bureau SeinstraVandeLaar (noot: & Van de Laar is rechtsopvolger van SeinstraVandeLaar) vanuit Woerdens perspectief. Mede op basis van de uitkomsten van destijds is toen besloten de samenwerking voort te zetten.
- SeinstraVandeLaar gaf vier aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking:

  i. Sluit een nieuwe DVO af voor een overzichtelijke periode van vier jaren.

  ii. Herijk de financiële bijdrage van Oudewater aan Woerden eenmalig voor het afsluiten van de nieuwe DVO. Leg in de DVO helder vast hoe om te gaan met nieuwe ontwikkelingen die een structureel of incidenteel karakter kennen.

  iii. Formuleer helder wat de samenwerking voor Woerden moet opleveren, met concrete vertaling naar sub(doelen) en resultaatgebieden, als ook een proces om met Oudewater te spreken over dit perspectief op de langere termijn en rapporteer daarover aan de raad, neem hem mee in dilemma's

  iv. Werk verder aan de standaardisering van processen en harmonisatie beleid.

- Op 1 januari 2021 is een herijkte DVO overeengekomen, die van rechtswege eindigt per 1 januari 2026. Conform de DVO moeten partijen anderhalf jaar voor verloop aangeven of ze de overeenkomst willen voortzetten.
- Uit die DVO volgt niet helder hoe partijen omgaan met nieuwe ontwikkelingen die een structureel of incidenteel gevolg hebben op de kosten van de ambtelijke organisatie, waarover meer in hoofdstuk 4.
- Aanvullende dienstverlening, niet behorend tot de basisdienstverlening, wordt jaarlijks vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten (UVO). Het is mogelijk dat bij vaststelling van de begroting de UVO op verzoek van één van de partijen wordt aangepast. De UVO van 2022 en 2023 zijn met terugwerkende kracht vastgesteld.

2.3 Taakuitvoering

- In de DVO staan afspraken over de samenwerking tussen Woerden als opdrachtnemer en Oudewater als opdrachtgever, met in de daartoe bijbehorende bijlage een opsomming van de volgende basisdienstverlening:
- Aanvullende wensen en of diensten worden jaarlijks vastgelegd in de UVO, als ook de kwaliteitseisen die gelden bij die afspraken. Ook afspraken over wijzigingen in de omvang van de basisdienstverlening en de daarbij horende gewijzigde financiën, komen terecht in de UVO. Uit de UVO van 2022 valt te herleiden dat voor kwaliteits- en tevredenheidsmetingen ten aanzien van de

gemeentelijke dienstverlening gelijke werkwijzen worden aangehouden, waarin die van Woerden leidend zijn.

2.4 Governance en verdeling (juridische) risico's

- Op ambtelijk niveau vindt tenminste twee keer per jaar overleg plaats tussen de beide gemeentesecretarissen over de uitvoering van de DVO. Ook is vanuit goed opdrachtgeverschap vastgelegd dat indien Oudewater een nieuwe opdracht geeft aan Woerden de gemeentesecretarissen afstemming zoeken over de uitvoerbaarheid en advies vragen over de inhoud van die opdracht. Vervolgens bepalen zij gezamenlijk hoe de kosten verdeeld worden.
- Op bestuurlijk niveau komen volgens de DVO beide colleges tenminste twee keer per jaar bijeen. In de praktijk is dit iedere zes weken.
- De vormgeving van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater heeft tot gevolg dat de gemeente Woerden (juridisch) eigenaar is van en verantwoordelijk is voor de ambtelijke organisatie.
- Alleen de gemeentesecretaris en griffier zijn nog in dienst van Oudewater. De gemeentesecretaris Oudewater maakt sinds 2021 wel onderdeel uit van de directie Woerden-Oudewater en kreeg van 2021 tot en met 2023 een eigen portefeuille (ruimtelijk domein) toegewezen. Sinds 2024 is dit gewijzigd en heeft de gemeentesecretaris Oudewater geen eigen portefeuille meer.
- Omdat de gemeente Woerden stuurt en verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en organisatie, kan Oudewater formeel alleen invloed uitoefenen als opdrachtnemer. Dit betekent dat zij als opdrachtnemer invloed heeft op de prestatieafspraken in de UVO en het daaraan gekoppelde te betalen bedrag.

2.5 Afspraken over kosten dienstverlening en financiële risico's

Basisdienstverlening en financiële risico's

- Ten aanzien van de kosten bepaalt artikel 10 van de DVO dat de kosten voor Oudewater voor de basisdienstverlening € 5.268.027,- bedragen. Dit betreft een lumpsum bijdrage. Overeengekomen is dat deze jaarlijks worden geïndexeerd:
    - Bij loonkosten wordt uitgegaan van een stijging conform de CAO en ontwikkeling sociale lasten.
    - Voor overige kosten wordt het prijsindexcijfer materiële overheidsconsumptie (IMOC) gehanteerd.

Taken binnen basisdienstverlening	
Algemeen functioneren college van B&W	Monumenten, erfgoed en archeologie
Bedrijfsvoering: audit en control	Openbare orde en veiligheid
Bedrijfsvoering: financiën	Openbare ruimte en verkeer
Economische zaken	Recreatie, toerisme en landschap
Energie en milieu	Ruimtelijke ontwikkelingen en volkshuisvesting
Huishoudelijke zaken	Sociaal domein
Informatiebeleid en -voorzieningen	Strategie
Inkoop en aanbesteding	Vastgoed
Juridische zaken	Vergunningen, toezicht en handhaving
Klantcontactcenter	Overige

- Vervolgens is afgesproken in de DVO dat meer- en minderkosten van de dienstverlening ten opzichte van de basisdienstverlening jaarlijks in de UVO worden vastgelegd. Ook voor eventuele meerkosten wordt het prijsindexcijfer materiële overheidsconsumptie (IMOC) gehanteerd.
- Daarnaast is in de DVO geregeld dat voordelen op het gebied van bedrijfsvoering zich enkel ten gunste van Woerden terugvertalen. De afspraak is dat van Oudewater geen investeringen worden verlangd om deze voordelen te realiseren. Nadelen ten aanzien van de bedrijfsvoeringsbudgetten zijn voor

rekening en risico van Woerden. Ook is de afspraak dat voor- en nadelen van programmabudgetten van Oudewater voor rekening komen van Oudewater.

- In de DVO is benoemd dat de kosten van de huisvesting van beide gemeenten geen deel uitmaken van de DVO. Dit betekent dat Oudewater verantwoordelijk is voor het bieden van 25 werkplekken en ruimte voor dienstverlening KCC, stadserf, bestuur en bestuurlijke ondersteuning. Woerden is daarentegen verantwoordelijk voor het bieden van ruimte en werkplekken voor het KCC, stadserf, bestuur en gehele ambtelijke organisatie.
- Zoals eerder beschreven heeft de huidige DVO een looptijd van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025. Blijkt dat partijen geen overeenstemming bereiken over verlenging en de voorwaarden voor verlening van de overeenkomst, dan treden partijen in de alsdan bestaande overlegstructuur in overleg over de gevolgen – waaronder de financiële – van beëindiging. Bereiken zij geen overeenstemming over die gevolgen, dan is de geschillenbeslechtingsclausule van toepassing.

Financiële afspraken aanvullende dienstverlening (2023)

- In artikel 5 van de UVO 2023 zijn partijen nadere financiële afspraken overeengekomen:
  - Jaarlijks stelt Woerden aan Oudewater een bedrag van € 18.000,- beschikbaar voor de ondersteuning griffie ten behoeve van Oudewater.
  - Jaarlijks stelt Woerden een bedrag van € 120.000,- aan Oudewater ter beschikking ter dekking van kosten die voortkomen uit het werken voor twee gemeenten.
  - Kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht (VAT-kosten) voor projecten worden als voorschot in rekening gebracht. Het totale bedrag aan VAT-kosten bedraagt bij eindafrekening 10%, of 15% bij complexe civiele kunstwerken van totale projectkosten.
- Daarnaast zijn er in de UVO 2023 bijdragen voor Oudewater opgenomen voor de volgende aanvullende diensten en bijbehorende kosten ten opzichte van de basisdienstverlening, zie onderstaand:

Aanvullende diensten	Bijdrage excl. btw
Constructeur	€ 16.151,-
Horeca coördinatie	€ 21.535,-
Boa	€ 59.223,-
Klimaatakkoord	€ 92.000,-
Beleidsmedewerker energietransitie	€ 61.094,-
Beleidsadviseur energietransitie	€ 55.135,-
totaal	*€ 305.138,-*

- In de UVO van 2023 is als overige bepaling opgenomen dat in de najaarsrapportage van 2023 één fte capaciteitsuitbreiding voor vergunningverlening ad. € 74.000,- is gehonoreerd.

3. Opgavenprofiel van Woerden en Oudewater

3. Opgaven en ambities Woerden en Oudewater nader geduid

3.1 Gemeenten vergelijkbaar in taken voor hun inwoners en ondernemers

- Het opgavenprofiel van beide gemeenten laat ons zien dat beide gemeenten in belangrijke mate voor dezelfde taken aan de lat staan qua takenpakket en dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen. Verschillen zijn er uiteraard ook.
- Om een concreet beeld te vormen bij de maatschappelijke opgaven en de bestuurlijke ambities van beide gemeenten, is in bijlage C per gemeente het opgavenprofiel en de inzet op de maatschappelijke doelen weergegeven. In dit hoofdstuk is de essentie ervan belicht.
- Beide gemeenten zetten actief in op opgaven met betrekking tot zorg en welzijn, mobiliteit, huisvesting en wonen en economische ontwikkelingen. Zo is er aandacht voor de samenwerking met maatschappelijke partners in de zorg, (laagdrempelige) ontmoetingsplaatsen voor inwoners, vitaliteit van inwoners en participatie van elke doelgroep. Beide gemeenten hebben focus op de herijking of de aanleg van bedrijfsterrein/ bedrijfsruimte. Daarnaast hebben beide gemeenten ambitieuze doelstellingen op het gebied van woningbouw, waarbij het productieaantal in absolute zin in Oudewater lager ligt dan in Woerden. Wat te verklaren is door het verschil in schaalgrootte.

3.2 Er zijn ook verschillen door de karakteristieken van de gemeenten

- Er bestaat een verschil in focus op onderwijsgebied. Woerden heeft de opgave om een onderwijsaanbod te creëren voor werkzoekenden, in aansluiting op de kansen en talenten van deze doelgroep. Oudewater streeft voor behoud van basisonderwijs in de gemeente, mede vanwege de terugloop van het aantal leerlingen in deze doelgroep.
- Er is een verschil in ambitieniveau in het beheer van de openbare ruimte. Woerden streeft in buitengebied naar een lager onderhoudsniveau: sobere en betaalbare openbare ruimte. Oudewater zet juist in op het schoonhouden van buitenruimte en onkruidbestrijding.
- In Woerden liggen er opgaven op het gebied van kunst & cultuur en recreatie & toerisme. In Oudewater wordt hier zijdelings aan gerefereerd bij de opgave Veiligheid. Let wel dat er ook in Oudewater een kunst & cultuurnota is aangenomen.
- Woerden heeft expliciet aandacht voor een fitte organisatie. Oudewater richt zich op het samenspel tussen raad, college en Oudewaterse inwoners. Er wordt in het samenspel niet gesproken over de verbinding met de ambtelijke organisatie, die op afstand staat.
- De gemiddelde bevolkingsdichtheid in Woerden is aanzienlijk groter dan in Nederland. Dat van Oudewater ligt beduidend lager, waarbij de kanttekening hoort dat het grootste deel van de inwoners van de gemeente wel in de kern Oudewater woont.
- De groene druk (aandeel personen onder de 20 jaar) is groter in Woerden. De grijze druk (aandeel 65-plussers) is daarentegen weer groter in Oudewater.
- Het inwoneraantal (en daarmee de woningvoorraad) van Woerden is aanzienlijk groter dan van Oudewater. De verhouding inwoners per woning is
- bij beide gemeenten gelijk (circa 2,3 per woning). Een en ander blijkt ook uit onderstaande tabel:

x	Inwoner-aantal	Aantal woningen	Bevolkings-dichtheid (per km²)	Groene druk in %	Grijze druk in %
Woerden	53.730	22.769	601	29,2	19,8
Oudewater	10.220	4.393	263	27,4	22,4

Afstand tot voorzieningen

- Onderstaande cijfers brengen in beeld wat de verschillen zijn voor inwoners van Woerden en Oudewater ten aanzien van afstand tot zorg, onderwijs en openbaar vervoer.

Gemeente	Huisarts	Zieken-huis	Basis-onderwijs	Voortgezet onderwijs	Hoofd-verkeers weg	Trein-station
Woerden	1,1	3,5	0,7	2,2	1,5	3,1
Oudewater	1,2	9,3	0,9	8,1	1,3	9,8
Nederland	1,1	4,9	0,8	2,5	1,9	5,1

- De afstand tot een huisarts is voor beide gemeenten nagenoeg gelijk. Wel is de afstand tot een ziekenhuis in Oudewater groter. Dit komt doordat Woerden een ziekenhuis in de gemeente heeft liggen. Echter, inwoners kunnen in het ziekenhuis van Woerden terecht voor specifieke zorg. Voor onder meer de spoedzorg, wordt uitgeweken naar het ziekenhuis Utrecht of Nieuwegein. Dit geldt dus ook voor de inwoners van Oudewater, waarbij in de praktijk de ervaring is dat veel inwoners van Oudewater direct afreizen naar ziekenhuizen in Nieuwegein, Utrecht of Gouda.
- Ten aanzien van het basisonderwijs is de afstand voor beide gemeenten gelijk. Leerlingen in het voortgezet onderwijs in Oudewater moeten verder reizen naar een middelbare school in een andere gemeente.
- De afstand tot een hoofdverkeersweg is in Oudewater iets kleiner dan in Woerden, maar beide gemeenten liggen hierbij onder het landelijk gemiddelde. De afstand tot een treinstation is in Woerden weer aanzienlijk lager, doordat Woerden een eigen treinstation heeft.

Socio-economische perspectief en sociale samenhang

- Vanuit socio-economisch perspectief lijken de gemeenten redelijk veel op elkaar. Het gemiddelde besteedbaar inkomen ligt bijna op hetzelfde niveau in beide gemeenten en hoger dan gemiddeld in de provincie Utrecht (EUR 55.200,-).
- Ook het werkloosheidspercentage is vrijwel gelijk. Beide gemeenten 'scoren' hierin ook beter dan het landelijk gemiddelde (3,5%).
- Ook is er een klein verschil in sociale samenhang. Hierbij is een score van '0' gelijk aan het landelijk gemiddelde. Woerden zit vrijwel op dit sociale gemiddelde. De sociale samenhang in Oudewater is iets hoger.

Gemeente	Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner (2022)	Werkloosheids-percentage (2023)	Sociale samenhang (2022)
Woerden	59.300	2,9	0,01
Oudewater	60.300	2,7	0,03

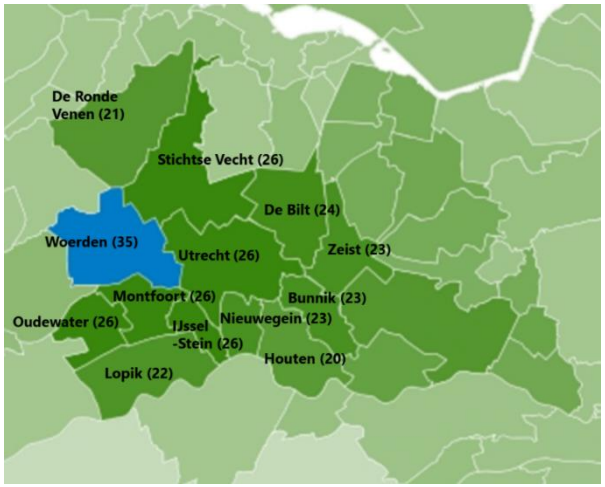
3.3 Woerden én Oudewater beiden georiënteerd op regio Utrecht

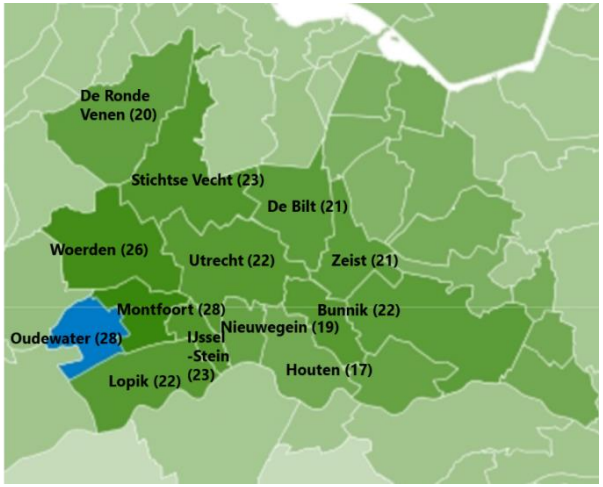
- Wanneer wij kijken naar in welke samenwerkingsverbanden Woerden en Oudewater uitvoering geven aan hun lokale en regionale opgaven, valt op dat beide gemeenten vooral samenwerken binnen de provincie Utrecht. Er wordt aanzienlijk minder samenwerking gezocht met gemeenten in Noord- en Zuid-Holland.
- In totaal kent Woerden 35 samenwerkingsverbanden, waarbij ze met meerdere gemeenten intensief samenwerkt:
  - Oudewater (26)
  - Montfoort (26)
  - Utrecht (26)
  - Stichtse Vecht (26)
  - IJsselstein (26)

- In totaal kent Oudewater 28 samenwerkingsverbanden, waarbij Oudewater het meest intensief samenwerkt met de gemeente Montfoort:
  - Montfoort (28)
  - Woerden (26)
  - IJsselstein (23)
  - Stichtse Vecht (23)
  - Lopik, Utrecht en Bunnik (22)

  Echter, uit de gesprekken volgt dat Oudewater vanwege de DVO constructie veelal de samenwerking met Woerden zoekt ten aanzien van opgaven e.d.

- De 'samenwerkingsdichtheid' en oriëntatie van Woerden en Oudewater in beeld:





Politieke signatuur gemeenten

- Tijdens de afgelopen vier gemeenteraadsverkiezingen stemden de inwoners van Woerden het meest op het CDA, waarbij de afstand tot andere politieke partijen wel steeds kleiner is geworden.
- De cijfers laten zien dat in Woerden landelijke partijen als CDA en GL/PvdA hoog eindigden, maar dat ook lokale partijen als Inwonersbelang en Lijst Van der Does veel stemmen trokken. De drie grootste partijen behaalden tijdens de laatste verkiezingsperiode net iets meer dan 45% van het totaal aantal stemmen.
- In Oudewater krijgen CDA, De Onafhankelijken en VVD meerdere verkiezingen op rij de meeste stemmen. Per verkiezingsjaar wisselt het welke partij uiteindelijk de grootste is. Gezamenlijk behalen de partijen meestal meer dan 70% van het totaal aantal stemmen.

Woerden			
	Drie grootste partijen, % stemmen		
2010	CDA (20,7%)	VVD (19,9%)	Inwonersbelang (18,1%)
2014	CDA (20,9%)	D66 (14,7%)	Inwonersbelang (12,8%)
2018	CDA (20,8%)	VVD (13,5%)	Progressief Woerden (GL-PvdA) (13,4%)
2022	CDA (17%)	LijstvanderDoes (15,7%)	Progressief Woerden (GL-PvdA) (13%)
Oudewater			
	Drie grootste partijen, % stemmen		
2010	De Onafhankelijken (28,6%)	CDA (28,1%)	D66/VVD (24,8%)
2014	De Onafhankelijken (38,2%)	CDA (27%)	VVD/D66 (20,1%)
2018	CDA (39,5%)	VVDenD66 (28,9%)	De Onafhankelijken (20,6%)
2022	CDA (28%)	VVD (27%)	De Onafhankelijken (21%)

Colleges Oudewater en Woerden vergeleken

- In het overzicht hiernaast zijn de coalities (en daarmee samenstelling van de colleges) van beide gemeenten in de periode 2014 tot heden weergegeven.
- Er is een relatief beperkte overlap in deelnemende partijen in de colleges in zowel 2018 en 2022 bij beide gemeenten. Zo is er sprake van lokale partijen in beide gemeentebesturen. Daarnaast zijn er met uitzondering van CU/SGP geen 'landelijke' partijen die bij beide gemeenten in het college zitten. Er lijkt daarmee geen 'natuurlijke' politieke verbinding tussen beide colleges (en de daarmee samenhangende ambities) te zijn.

Samenstelling colleges Woerden en Oudewater		
	Woerden	**Oudewater**
2010	D66, Progressief Woerden, VVD, CU/SGP	
2014	D66, Progressief Woerden, VVD, STERK Woerden, CU/SGP *(in 2017 besloten om zonder coalitie/oppositie door te gaan na opstappen CU-SGP en ontstaan minderheidscollege)*	De Onafhankelijken en VVD/ D66 *(akkoord staat voor 2016-2018)*
2018	CDA Woerden, LijstvanderDoes, CU/SGP, D66	VVDenD66, Onafhankelijken en CU/SGP
2022	CDA Woerden, LijstvanderDoes, Progressief Woerden, CU/SGP	VVD Oudewater, Onafhankelijken en CU/SGP

4. Onze bevindingen

4a. Meerwaarde samenwerking (gevoelsmatig) onder druk

4.1 Meerwaarde samenwerking feitelijk nog steeds aanwezig

- Wij constateren dat de samenwerking feitelijk nog steeds meerwaarde heeft voor beide gemeenten. Daarbij stellen wij dat deze voordelen zich - gezien de omvang van de gemeenten - in belangrijkere mate voordoen voor Oudewater, dan voor Woerden. Deze voordelen liggen vooral op het vlak van robuustheid, werkgeverschap en regionale positionering:
    - Door de samenwerking is de ambtelijke organisatie robuuster. Dit maakt de functieopbouw binnen de organisatie aantrekkelijker voor talent en hoogwaardige kennis van buitenaf. Specialismen en strategische denkkracht kan worden verbonden aan de eigen organisatie.
    - De organisatie geldt als aantrekkelijk werkgever. Door de robuustheid en de opbouw van de organisatie zijn er voldoende ontwikkelmogelijkheden binnen de organisatie. Het draagt bij aan het ontwikkelen, binden en boeien van medewerkers. Dat in combinatie met een moderne en aantrekkelijke werkomgeving. Zeker in deze arbeidsmarkt een vereiste om een rol van betekenis te spelen in de slag om talent.
    - De regionale positie wordt versterkt. Het opgavenprofiel toont aan dat beide gemeenten samen in 26 samenwerkingsverbanden participeren. Bestuurders van beide gemeenten helpen elkaar regelmatig in deze samenwerkingsverbanden. Ook wordt in de praktijk vaak gebruik gemaakt van gezamenlijke annotaties. Het samen optrekken versterkt voor beide gemeenten de regionale positie.

4.2 Maar meerwaarde samenwerking staat (gevoelsmatig) onder druk

- Ondanks deze voordelen nemen de kritische geluiden ten aanzien van de samenwerking toe. De samenwerking staat daardoor in toenemende mate onder druk. Dit sentiment speelt zowel onder beide gemeentebesturen als ook binnen de ambtelijke organisatie.
- Wij constateren dat twee met elkaar samenhangende factoren ten grondslag liggen aan deze kritische geluiden, welke we hierna nader duiden:
    - De samenwerking heeft zich in beperkte mate doorontwikkeld ten opzichte van de voorgaande evaluatie. Hiermee zijn in onze optiek te realiseren voordelen ten aanzien van kwaliteitsverbetering, efficiency en samenspel niet benut.
    - De druk waaronder de ambtelijke organisatie opereert.

Samenwerking heeft zich slechts in beperkte mate doorontwikkeld

- Wij constateren dat de meeste aanbevelingen in de evaluatie uit 2019 niet zijn doorgevoerd. Zo is in de DVO nog niet vastgelegd hoe om te gaan met ontwikkelingen die een structureel of incidenteel karakter kennen vanuit financieel perspectief. Hierdoor kon het gevoelen van Woerden dat zij ‘voor Oudewater betalen’ voort blijven bestaan en zelfs meer en meer lucht krijgen. Zie 4d. voor een feitelijke analyse op dit gevoelen.
- Er is geen gesprek gevoerd tussen beide gemeentebesturen over het perspectief op de samenwerking op langere termijn. Het uitblijven van dit

gesprek heeft grote impact op het samenspel tussen beide gemeentebesturen. Hierover meer in 4c.

- Standaardisering van processen en verdergaande harmonisatie van beleid is slechts in beperkte mate gerealiseerd. Met impact op de mate waarin voordelen zijn gerealiseerd in de efficiency en kwaliteit van de taakuitvoering. Hierover meer in 4c.

De ambtelijke organisatie opereert onder druk

- Er is de afgelopen jaren een taakstelling op de ambtelijke organisatie gelegd, met name op managementcapaciteit. Door deze taakstelling is in de huidige situatie sprake van sterke druk op de beschikbare capaciteit in de organisatie en daarmee op de taakuitvoering voor beide gemeentebesturen.
- Wij zijn van mening dat juist managers in de ambtelijke organisatie een belangrijke rol kunnen en moeten vervullen richting de beide gemeentebesturen in het kader van afstemmen ambities en beschikbare capaciteit en het daarbij fungeren als een buffer tussen college en ambtelijke organisatie. Bovendien hebben zij ook belangrijke rol in het monitoren op inzet van het eigen team richting de beide gemeentebesturen en het daarin aanbrengen van de juiste prioriteiten. Aanvullend zouden managers de rol moeten nemen op het gebied van ontwikkelen, binden en boeien van medewerkers. Wij constateren dat door voornoemde taakstelling en de daarmee toegenomen span of attention managers onvoldoende invulling kunnen geven aan deze rollen.
- Daarnaast heeft Woerden, net als veel andere gemeenten in Nederland, last van de arbeidsmarktkrapte. Als gevolg hiervan is naast gebrek aan personeel, sprake van een hoge mate van externe inhuur. Deze personele schaarste en de beperkte continuïteit in taakuitvoering brengt een hoge mate van werkdruk met zich mee voor de ambtelijke organisatie.
- Er wordt in de arbeidsmarktprofilering vanuit de ambtelijke organisatie nog weinig ingezet op het werken voor twee gemeenten en de uitdagende en leerzame aspecten die dit met zich meebrengt. Het werken voor twee gemeenten van verschillende omvang, met verschillende bestuursstijlen en een gezamenlijke positionering in de regio Utrecht, kunnen juist aanleiding vormen voor medewerkers om wél voor Woerden-Oudewater te kiezen als aantrekkelijk werkgever.
- Hoewel deze kans van de samenwerking nog maar beperkt wordt benut, wordt het gevoelen van werkdruk vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie ook toegekend aan de complexiteit van het werken voor twee autonome gemeentebesturen. Waarbij medewerkers geen helder handelingsperspectief hebben op voor welke taken en voor welke gemeente hoeveel tijd te kunnen besteden.
- Voornoemde constateringen leiden tot een toenemende mate van discomfort onder de beide colleges van B&W. Er wordt een ambtelijke focus op de eigen gemeente en de daarin voorliggende opgaven en ambities gemist.
- De constatering dat de organisatie onder druk staat, met impact op de taakuitvoering, wordt door Woerden (als eigenaar van de ambtelijke organisatie) erkend. Er wordt daarom momenteel ingezet op een organisatieontwikkeltraject en er worden investeringen in de organisatie gedaan, om daarmee de taakuitvoering en kwaliteitsniveau een impuls te geven en daarmee het bestuurlijk comfort te vergroten.

4b. Gebrek aan scherpe afspraken over kwaliteit en kwantiteit

4.3 Afspraken over te leveren kwaliteit en kwantiteit (te) abstract

- Wij constateren dat de samenwerking en het daarbij horende instrumentarium al vanaf de start van de samenwerking is ingericht op basis van een grondhouding van 'partnerschap'. Dit is ook na de herijking van de DVO in 2019 de prevalente grondhouding gebleven.
- Dit heeft als gevolg gehad dat afspraken in de DVO en hiermee samenhangende stukken op een hoog abstractieniveau zijn vastgelegd. Partijen weten daardoor onvoldoende wat concreet is afgesproken en wat ze van elkaar mogen verwachten. Normen over geleverde kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening ontbreken. Dit abstractieniveau geeft ruimte voor interpretatie tussen (impliciete) verwachtingen van Oudewater als opdrachtgever en de prestaties van Woerden als opdrachtnemer.
- Ook is er geen actueel inzicht in de relatie tussen activiteiten vanuit Woerden, de daarvoor ingezette middelen (capaciteit en kosten) en de resultaten bij Oudewater als opdrachtgever. Ook ontbreekt een nulmeting van de start van de taakuitvoering waardoor niet kan worden gereflecteerd op hoe de kwaliteit en kwantiteit van taakuitvoering zich feitelijk heeft ontwikkeld.
- Gegeven de gemaakte afspraken én het ontbreken van een nulmeting kunnen wij slechts in beperkte mate feitelijk toetsen of de geleverde kwaliteit en kwantiteit in verhouding staat tot de gemaakte afspraken en financiële bijdrage.

4.4 Kwaliteit van dienstverlening behoeft verbetering

- Er is een sterk beeld aanwezig dat de kwaliteit van taakuitvoering aan kracht kan winnen. Dit geldt op bestuurlijk niveau, zowel voor Woerden als Oudewater. Dit hangt logischerwijs ook voor een groot deel samen met de huidige druk op de organisatie.
- Wij stellen wel dat Oudewater desondanks geniet van een hoger kwaliteitsniveau, dan dat zij in een 'standalone' organisatie gehad zou hebben. Door de robuustheid, het kwaliteitsniveau en de specialistische functies die binnen de ambtelijke organisatie van Woerden aanwezig zijn.
- Het gemeentebestuur van Oudewater nuanceert dit beeld. Zij stelt dat zij de afgelopen periode vooral een beroep moest doen op een select groepje ambtenaren, waarbij weinig achtervang aanwezig was. Daarnaast kan de ambtelijke organisatie meermaals niet (tijdig) leveren door capaciteitsgebrek. En heerst het gevoel bij het college van Oudewater dat ambtenaren in mindere mate betrokken zijn bij hun gemeente, dat velen Oudewater niet (goed genoeg) kennen en onvoldoende weten wat leeft bij inwoners, ondernemers en instellingen. Met als gevolg dat hun werkzaamheden onvoldoende aansluiten op de wensen en behoeften van het college en de inwoners van Oudewater.

4c. Samenspel gemeentebesturen verschuift naar zakelijkheid

4.5 Sprake van rolonduidelijkheid en rolonzuiverheid in samenwerking

- Wij constateren dat niet voor alle betrokkenen helder is wat de rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn binnen de samenwerking. Er wordt vanuit Woerden bijvoorbeeld hardop de vraag gesteld of Oudewater niet zou moeten meebetalen aan de investering aan de ambtelijke organisatie. Anderzijds wordt in Oudewater aangegeven dat zij betalen voor de dienstverlening die Woerden heeft toegezegd conform de overeengekomen afspraken. Zij hebben geen invloed (sturingsmechanismen) op de keuzes qua sturing en inrichting van de organisatie, als ook niet op de bezuinigingen die Woerden heeft doorgevoerd.
- Binnen een DVO-constructie heeft de opdrachtgever Oudewater geen bestuurlijke invloed op de organisatie van Woerden (opdrachtgever-/ opdrachtnemerrelatie). Ook hebben de gemeenteraden geen wettelijke bevoegdheden om te sturen. Sturingsmechanismen zouden in de overeenkomst opgenomen moeten worden, maar daarvan is hier geen sprake.
- Dit betekent dat binnen dit construct Woerden (juridische) eigenaar en verantwoordelijk is voor het in te zetten personeel en middelen die benodigd zijn voor de uitvoering van de diensten. Alleen de functies gemeentesecretaris en griffier zijn officieel nog in dienst van Oudewater. Doordat partijen geen nadere sturingsmechanismen zijn overeengekomen, is bijvoorbeeld het capaciteitstekort geen gedeelde verantwoordelijkheid, maar de verantwoordelijkheid van Woerden.

4.6 Grondhouding verschuift naast partnerschap naar zakelijkheid

- Zoals eerder benoemd, is de huidige samenwerking vooral ingericht op partnerschap. Wij constateren dat in de afgelopen jaren een verschuiving in de behoefte om naast partnerschap tevens meer zakelijkheid aan te brengen. Zowel Woerden als Oudewater hebben behoefte aan aanscherping van de geldende afspraken en meer zakelijkheid in de opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie. De verschuiving betekent niet dat beiden het partnerschap volledig willen loslaten. Er dient een balans te worden gevonden.

4.7 Ambtelijke governance werkt naar tevredenheid, zakelijkheid gemist

- Het onderbrengen van de gemeentesecretaris van Oudewater binnen de Woerdense directie werkt naar tevredenheid. Het zorgt voor een sterke onderlinge verbinding en komt de doorzettingsmacht van de gemeentesecretaris van Oudewater in de ambtelijke organisatie ten goede. Daarnaast helpt het de gemeentesecretaris van Oudewater dat zij geen inhoudelijke portefeuille heeft en dat hiermee dubbele petten grotendeels worden voorkomen.
- Wel wordt er nog zakelijkheid gemist. Het scherpe gesprek over opgaven en ambities van beide gemeentebesturen versus de beschikbare middelen en de te stellen prioriteiten daarin wordt zelden tot niet gevoerd binnen MT en directie en ook niet tussen directie en beide colleges.
- De organisatie mist ook kaders rondom hoe om te gaan met de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Er zijn geen organisatiebrede afspraken over hoe om te gaan met prioritering van werkzaamheden en inzet van tijd. Dit brengt bij tijd en wijle de ambtelijke organisatie in een spagaat in drukke periodes. Bovendien leidt dit ook tot onduidelijkheid wat van de ambtelijke organisatie verwacht kan worden vanuit de individuele colleges.

4.8 Bestuurlijke verhoudingen goed, verbinding op inhoud beperkt

- Tussen beide colleges vindt op reguliere basis overleg plaats. Echter, deze momenten worden voornamelijk ingezet voor het aanhalen van (persoonlijke) banden. De bestuurlijke persoonlijke verhoudingen zijn dan ook goed te noemen.
- Hoewel de gemeentebesturen al bijna 10 jaar ambtelijk sterk met elkaar verbonden zijn, komt dit weinig tot uiting in de politiek-bestuurlijke samenwerking. Er is bijvoorbeeld geen sprake van een inhoudelijke strategische agenda tussen beide gemeenten. Ondanks dat er af en toe gezamenlijk wordt opgetrokken in regionale, provinciale of landelijke overleggen, is er op inhoud relatief weinig bestuurlijke verbinding. Op een beperkt aantal thema's worden er gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen gevoerd, maar dat is vooral situationeel van aard.
- Op politiek niveau is er nauwelijks tot geen verbinding, met uitzondering van incidenteel op fractieniveau. Er vinden tot op heden geen gezamenlijke raadsbijeenkomsten plaats.

4.9 Verschillende bestuursstijlen, met impact op organisatie

- Wij constateren dat de bestuurders van Woerden en Oudewater beide een andere bestuursstijl hanteren. Woerdense bestuurders staan door de grotere omvang van de gemeente op wat grotere afstand tot de werkzaamheden van de ambtenaren én van de directe relaties met inwoners.
- In Oudewater zijn de bestuurders in hoge mate toegankelijk voor en betrokken bij inwoners en mede daardoor tot op groot detailniveau op de hoogte van wat er speelt binnen de gemeente. Nabijheid en snelle dienstverlening worden zeer belangrijk gevonden. Deze mate van pragmatisme en nabijheid verwachten zijn ook van de ambtelijke organisatie Woerden.
- Mede als gevolg van het verschil in deze bestuursstijlen, wordt de ambtelijke organisatie ook veelal anders benaderd door de beide colleges, middels andere 'looplijnen'. Het college van Oudewater verstrekt bijvoorbeeld geregeld rechtstreeks opdrachten aan medewerkers om zo direct problemen van inwoners op te lossen, zonder manager te betrekken die als buffer kan fungeren. Door het Woerdense college gebeurt dit ook bij tijd en wijle. Concrete basisafspraken over de bestuurlijke looplijnen ontbreken, waardoor het per team in de ambtelijke organisatie verschilt hoe hiermee wordt omgegaan.

4.10 Harmonisatie beleid en processen blijft zoektocht in samenspel

- Eén van de doelen bij de start en het aangaan van de samenwerking was zover mogelijk gaande harmonisatie van beleid en processen, met als doel efficiencywinsten voor beide gemeentebesturen te realiseren. Het bewerkstelligen van deze doelstelling is nog steeds een zoektocht.
- Dit wordt met name veroorzaakt door de verschillende toekomstperspectieven op bestuurlijk niveau en de mate waarin aan lokale autonomie op beleidskeuzes wordt gehecht.
- Dat beleid en de processen ten aanzien van de opgaven niet volledig geharmoniseerd kunnen worden, is begrijpelijk gelet op de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de beide gemeenten en het verschil in de ('omvang' van de) opgaven, het karakter van beide gemeenten én de daarbij best passende werkwijze. Het is dus vanzelfsprekend dat er beleidsmatige verschillen blijven bestaan, met noodzakelijke maatwerk in aanpak en werkwijzen tot gevolg.

4.11 Gesprek over ‘stip op de horizon’ niet expliciet gevoerd

- Uit de gesprekken volgt dat Woerden behoefte heeft aan een ‘stip op de horizon’. Dit gesprek is de afgelopen jaren niet expliciet op tafel gekomen bij overleggen tussen de gemeentebesturen.
- Vanuit Woerden is er behoefte aan bestuurlijke commitment en de wens om gezamenlijk uit te spreken wat de samenwerking hen in de toekomst brengt en of deze nog voor langere tijd op dezelfde wijze kan worden voortgezet. Het ontbreken van commitment zaait onder meer twijfels over de meerwaarde van het gezamenlijk optrekken binnen het huidige construct.
- Voor Oudewater is het zetten van een ‘stip op de horizon’ nog een ‘brug te ver’. Dit betekent dat zij – conform hun coalitieakkoord – streven naar behoud van (bestuurlijke) zelfstandigheid. Voordat zij een ‘stip op de horizon’ kunnen zetten, moeten er eerst bestuurlijk fundamentele vragen beantwoord worden. Hierbij geven zij aan dit vraagstuk bovendien vooral een regionaal vraagstuk is, in plaats van tussen sec. Woerden en Oudewater.
- Net als Oudewater beseft ook Woerden dat het vraagstuk verder reikt dan enkel de samenwerking tussen Woerden en Oudewater en het in de toekomst daarom verstandig is om het regionale perspectief te betrekken.

4d. Financiële afspraken wringen in de huidige situatie

4.12 Bekostigingssystematiek is op basis van partnerschap ingeregeld

- De bijdrage aan de DVO is bij de herijking van de DVO vastgelegd en betreft een lumpsum bekostiging van een bedrag, met daarbij een jaarlijkse indexatie. Het betreft een statische afspraak ten aanzien van ingebrachte bedrijfsvoeringskosten en personeel bij aanvang van de samenwerking. De mogelijkheid om dit bij te sturen bestaat in de jaarlijkse UVO, maar dit heeft nooit plaatsgevonden. Hierdoor ontstaat er ruimte voor een mismatch tussen inzet voor Oudewater en financiële bijdrage vanuit Oudewater.
- Met name vanuit Woerdens perspectief is er een sterk gevoelen van een niet passende bekostigingssystematiek. Deze houdt naar mening van Woerden te weinig rekening met veranderingen in de taakuitvoering waardoor naar het gevoel van Woerden zij betalen voor taakuitvoering voor Oudewater.
- Wel is in 2021 naar aanleiding van de vorige evaluatie besloten door Oudewater om aanvullende middelen in te brengen voor taken waarop Oudewater een hoger ambitieniveau heeft dan de basisdienstverlening (bijv. BOA's). Deze posten zijn uiteengezet in hoofdstuk 2.

4.13 Onduidelijkheid over enkele geldende financiële afspraken

- Woerden betaalt ook EUR 138.000,- aan Oudewater. EUR 18.000,- wordt ter beschikking gesteld ter ondersteuning van de griffie van Oudewater en EUR 120.000,- voor de kosten die voortkomen uit het werken voor twee gemeenten. Dit lijkt een continuering vanuit de vorige DVO, waarin ook EUR 18.000,- ter beschikking werd gesteld aan de griffie. De EUR 120.000,- werd destijds echter ter beschikking gesteld aan Oudewater voor 'team Oudewater'. Het is echter niet duidelijk herleidbaar wat de onderbouwing van de huidige bijdragen in de DVO is.

4.14 Huidige financiële afspraken zijn te statisch

- Wij constateren dat enkel het indiceren van het oorspronkelijk bedrag in de DVO onvoldoende is om ontwikkelingen in de taakuitvoering te compenseren. Hierbij hoort de opmerking dat exact bepalen wat het 'gat' is niet mogelijk is omdat detailafspraken ontbreken en de ambtelijke organisatie ook geen tijdsbesteding registreert.
- Hoewel wij het exacte bedrag niet kunnen bepalen, kunnen wij wel aantonen dat er sterke signalen zijn dat de huidige afspraken te weinig rekening houden met opgaven en wettelijke ontwikkelingen uit het verleden en naar de toekomst toe.

Bedrijfsvoeringskosten niet naar rato toegenomen

- Zo laat navolgende tabel zien dat de bedrijfsvoeringskosten voor Woerden naar rato aanzienlijk meer zijn gestegen dan bij Oudewater, ondanks indexatie door het IMOC. Belangrijke verklaring voor deze stijging is de groei van de organisatie en de daarmee samenhangende kosten die niet worden gedekt door het IMOC. Het IMOC is immers een indexcijfer en corrigeert daarmee enkel voor prijsstijgingen. Niet voor een toename van werkplekken en andere voorzieningen, die samenhangen met een organisatie die óók groeit als gevolg van een groeiende taakuitvoering.

Gemeente	2015	2024	Groeiratio
Woerden	€ 2.513.451	€ 4.134.828	65%
Oudewater	€ 662.224	€ 858.699	30%
Totaal	€ 3.175.675	€ 4.993.527	57%

Personele lasten niet naar rato indexatie in de DVO toegenomen

- De ambtelijke organisatie is aanzienlijk gegroeid sinds de start van de samenwerking. Ten tijde van de integratie van de ambtelijke organisatie van Oudewater bij Woerden is circa 52 fte overgekomen naar Woerden. Daarmee groeide de ambtelijke organisatie van Woerden naar 314 fte. Het aandeel van de 'Oudewaterse' capaciteit in de Woerdense organisatie was daarmee destijds circa 16,5% (oftewel 1/6^{e}).
- De ambtelijke organisatie is echter sinds 2015 aanzienlijk gegroeid. In totaal met circa 69 fte. Dit heeft samen met CAO-verhogingen geleid tot een stijging van de netto loonkosten van EUR 12,6 mln. in de ambtelijke organisatie. Hiervan wordt in ieder geval ruim 6 miljoen verklaard door CAO-stijgingen over de jaren heen en EUR 189.000 door de afspraken uit de UVO 2023 waar Oudewater voor betaalt. Hiermee blijft een 'gat' in de netto loonkosten bestaan van ruim 6 mln. euro, die het gevolg is van groei van de ambtelijke organisatie voor taakuitvoering voor beide gemeenten.
- Als de aanname wordt gedaan dat de oorspronkelijke verhouding in ingezette capaciteit tussen Woerden en Oudewater hetzelfde is gebleven (oftewel 1/6^{e} Oudewater en 5/6^{e} Woerden), dan zou dit betekenen dat de capaciteitsgroei voor 1 mln. euro ten bate komt van Oudewater. Hiervan wordt aantoonbaar 622 duizend euro reeds betaald door Oudewater door de hernieuwde afspraken in de DVO 2021, waardoor er een gat van circa 397 duizend euro blijft bestaan die vooralsnog niet gedekt wordt door de bijdrage aan personeelslasten in de DVO. Deze wordt immers al sinds de start grotendeels geïndexeerd op basis van die oorspronkelijke ingebrachte 52 fte.
- Bij deze calculatie hoort de kanttekening dat dit niet noodzakelijkerwijs betekent dat Oudewater daadwerkelijk 4 ton 'te weinig' betaalt. Deze berekening is gebaseerd op de oorspronkelijke verhouding in ingebrachte capaciteit. Het is echter niet feitelijk herleidbaar in hoeverre de oorspronkelijke verhouding in 2023 nog steeds stand houdt óf feitelijk vast te stellen in hoeverre de netto capaciteitsgroei überhaupt wordt ingezet voor Oudewater. Niettemin geeft het wel een duidelijke indicatie dat de huidige systematiek onvoldoende rekening houdt met groei van de organisatie.

Loonkostentoename (x EUR 1.000)	Loonkosten begroot	Loonkosten netto
2015	€ 23.926	€ 19.446
2023	€ 41.558	€ 32.090
	€ 17.632	**€ 12.644**
Afslag CAO (vanaf 2015)		€ -6.223
Afslag UVO 2023		€ -305
Totaal		**€ 6.116.**
1/6^{e} van loonkostentoename		€ 1.019
DVO 2021		€ 622
Totaal		**€ 397**

Kosten Oudewater in vergelijkend perspectief

- Dat Oudewater een 'goede deal' vanuit financieel oogpunt lijkt te hebben gesloten blijkt uit een externe vergelijking. In onderstaand overzicht hebben we de kosten per inwoner voor de personele lasten én overhead van vier gemeenten van circa 10.000 inwoners met een eigen ambtelijke organisatie uiteengezet. Deze is afgezet tegen de totale bijdrage van Oudewater aan Woerden én personele lasten voor overhead uit de programmabegroting van Oudewater. Hierbij is verdisconteerd voor de bedrijfsvoeringskosten uit de DVO bijdrage van Oudewater en de lasten van bestuur om tot een zo scherp mogelijk vergelijk te komen.

	Kosten personele lasten per inwoner (begroting 2024)	Totale lasten programmabegroting per inwoner	% personele lasten van totale lasten
Oudewater*	576	2.993	19,2 %
Gemiddelde referentiegroep**	791	3.450	22.9%

*Bijdrage Woerden aan Oudewater + overhead programmabegroting
**Doesburg, Vaals, Simpelveld en Scherpenzeel

- Uit bovenstaande vergelijking blijkt dat Oudewater ruim 200 euro per inwoner minder betaalt voor het ambtelijk apparaat dan het gemiddelde van de referentiegroep.

- Kanttekeningen hierbij zijn dat het Stadsteam Oudewater (bijdrage circa 1 miljoen) niet in deze vergelijking is meegenomen. In de praktijk is het verschil dus kleiner. Bovendien zijn de programmalasten van andere gemeenten ook hoger (waardoor vermoedelijk de ambtelijke organisatie ook in verhouding iets groter zou zijn dan in de stand alone organisatie van Oudewater door de grotere begrotingsomvang). In de verhouding personele lasten – totale lasten is het verschil 3,7%.

4e. (Gevoelde) disbalans tussen inzet en financiële bijdrage

4.15 Woerden voelt sterk disbalans tussen inzet vs. bijdrage Oudewater

- Zoals geschetst in hoofdstuk 2 wordt de dienstverlening gefinancierd op basis van een lumpsum bedrag, met daarbij op zeer abstract niveau de dienstverlening omschreven die hier vanuit de Woerdense organisatie tegenover staat.
- Het bestuur van Woerden en een aanzienlijk deel van de ambtelijke organisatie hebben het gevoel dat de bijdrage van Oudewater niet in lijn is met de ontvangen bijdrage.
- In het verlengde hiervan ontstaat ook sentiment op het gegeven dat Woerden fors investeert in de organisatie, terwijl Oudewater hier in feite ook van geniet. Dit is echter, zoals eerder geconstateerd, in lijn met de gemaakte afspraken. Efficiencywinsten zijn namelijk ook enkel ten bate van Woerden.
- In de vorige paragraaf is al geconstateerd dat er sterke signalen zijn dat in de financieringsafspraken te weinig rekening wordt gehouden met autonome groei van de organisatie. Hoewel het exacte 'gat' niet kan worden vastgesteld, impliceert dit dat de verhouding tussen inzet en kosten reeds niet in balans is. De mate waarin is echter niet vast te stellen, zonder dat wordt tijd geschreven door de ambtelijke organisatie.

4.16 Feitelijk inzicht over de inzet vanuit ambtelijke organisatie ontbreekt

- In de organisatie wordt geen tijd geschreven door de medewerkers, waardoor het niet mogelijk is feitelijk in kaart te brengen wat de verhouding in inzet is. Er wordt momenteel ingezet op het invoeren van portfoliomanagement. De verwachting is dat daardoor op termijn meer duidelijkheid over de verdeling in inzet ontstaat.
- Uit de gesprekken volgt dat er op zowel bestuurlijk- als ambtelijk niveau veelal verwezen wordt naar een 1/6e en 5/6e verhouding in werklast. Dit zou betekenen dat de inzet van de ambtelijke organisatie verdeeld zou moeten worden op basis van deze verhouding. Echter is dit in feite een fictieve norm. Hierover komt niets terug in de huidige DVO. Het is enkel de verhouding van oorspronkelijk ingebrachte capaciteit, maar geen onderdeel van de huidige afspraken.
- Het overgrote deel van de medewerkers, dat in de praktijk daadwerkelijk diensten uitvoert voor zowel Woerden als Oudewater, heeft het gevoel dat zij relatief meer tijd kwijt zijn aan dossiers van Oudewater dan Woerden. In de basis worden onder meer de volgende redenen aangegeven:
    - andere beleid(sturing), proces en werkwijze dan vergelijkbaar dossier met Woerden (ontbreken harmonisatie); en
    - verschillende bestuursstijl, wat doorwerkt op communicatie richting inwoners / bedrijven.
- Dit is echter vooral een gevoel en niet feitelijk te verifiëren. Daarnaast wordt de maatstaf veelal op individueel niveau bekeken. Dit betekent dat het in de praktijk kan voorkomen dat één medewerker van een team/afdeling relatief meer tijd aan Oudewater besteedt dan Woerden. Inzicht op teamniveau en organisatieniveau ontbreekt bovendien ook. Teammanagers geven aan weinig zicht te hebben op de verhouding binnen het eigen team.

- Beide besturen zijn bekend met deze problematiek. Echter, het blijft een zoektocht, ook omdat tijdschrijven niet past bij de organisatiecultuur van Woerden. Wel is recentelijk gesproken over de invoer van portfoliomanagement, waarbij de verwachting is dat dit op termijn meer inzicht biedt in hoe de inzet voor beide gemeenten zich tot elkaar verhoudt.

4.17 Verhouding in werklast verschilt per domein

- Een aanzienlijk deel van de geïnterviewde beleidsmedewerkers die voor beide gemeenten werkt, geeft aan dat zij voor hun gevoel meer tijd kwijt zijn aan Oudewater dan de fictieve "norm". De echte verdeling in werklast is niet feitelijk te verifiëren.
- Wel kunnen wij een beeld schetsen van de verhoudingen in werklast ten aanzien van een aantal geleverde producten en diensten (werklastbepalende factoren). Deze producten en diensten worden voor beide gemeenten uitgevoerd. Wij hebben voor een aantal producten en diensten in de breedte van de gemeentelijke taakuitvoering in kaart gebracht wat de aantallen van Woerden en Oudewater zijn. Het aandeel van Oudewaterse producten en diensten ten opzichte van het totaal is in de figuur weergegeven.
- Hierbij valt op dat het over de periode 2021-2023 per domein aanzienlijk verschilt in hoeverre er sprake is van de oorspronkelijke onderlinge verhouding in ingebrachte capaciteit (ca. 17% aandeel Oudewater).
- Belangrijke kanttekening hierbij is dat aantallen producten en diensten maar een deel van het beeld schetsen. Daadwerkelijke inzet per product is ook natuurlijk sterk afhankelijk van het gehanteerde beleid. Voorbeeld is aantal MOR-meldingen, waarbij beleidsmatige keuzes voor een groot deel uitmaken hoeveel tijd het behandelen van MOR-meldingen kost.

Product of dienst	Aandeel Oudewater in 'werklast'
Omgevingsvergunningen	20,29%
APV-vergunningen	25,73%
Reisdocumenten	15,74%
Rijbewijzen	20,00%
Baliebezoeken	23,77%
eDiensten:	13,78%
Monumenten:	55,22%
Oppervlakte groen en wegen	17,6%
Exploitatielasten onderhoud kapitaalgoederen (2022)	17,32%
SD Wmo:	15,33%
SD Jeugd	13,39%
MOR-meldingen	16,17%

4f. Conclusies: samenwerking in huidige opzet niet duurzaam

- De bevindingen zijn in voorgaande hoofdstukken opgetekend. We formuleren hieronder een aantal rode draden - in de vorm van conclusies - vanuit het perspectief van de onderzoekers, alvorens toekomstscenario's en handelingsperspectieven te schetsen:

1. De samenwerking Woerden-Oudewater is tot stand gekomen in een tijdsgewricht van onzekerheden: financiële crisis, decentralisatie sociaal domein, discussies over schaalomvang gemeenten. Daarbij zagen beide partijen voordelen van een ambtelijke schaalvergroting met behoud van de politiek-bestuurlijke 'kleinschaligheid'.
2. Hoewel de doelen met de samenwerking op dat moment op elkaar zijn afgestemd, zijn de onderliggende verwachtingen onvoldoende met elkaar doorleefd aan de voorkant. Oudewater zag de ambtelijke integratie als 'redding' voor haar zelfstandigheid als gemeente. Woerden zag de ambtelijke integratie als mogelijke aanloop naar een bestuurlijke fusie op (langere) termijn.
3. Vanuit dat perspectief en de toenmalige verhoudingen in de Lopikerwaard, is Woerden de DVO aangegaan op basis van partnerschap. Een lumpsum-bekostiging en abstracte afspraken over kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening zijn daaruit logischerwijs voortgevloeid.
4. Ondanks een kritische evaluatie in 2019 is door beide gemeentebesturen onvoldoende de handschoen opgepakt om met elkaar aan de slag te gaan op de daarin gedane handreikingen door SeinstraVandeLaar. Dit leidt ertoe dat een deel van de nu in 2024 gedane constateringen overlap heeft met de bevindingen van 2019 en het sentiment op de samenwerkingsrelatie eerder is verslechterd, dan verbeterd.
5. In de kern zien we dat de gemeente Oudewater in toenemende mate een bestuurlijk discomfort ervaart in de wijze waarop zij wordt bediend vanuit de ambtelijke organisatie. De 'afstand' tot Oudewater wordt als groot ervaren.
6. En we zien dat in Woerden het gevoel wordt versterkt 'te betalen voor Oudewater', omdat de vraag vanuit Oudewater onverminderd hoog is en toeneemt, maar dat de financiële bijdrage al jaren constant is. We toonden in dit rapport aan dat dit gevoelen ook feitelijk onderbouwd kan worden.
7. Daarbij moet worden opgemerkt dat in relatie tot onze eerste conclusie de urgentie van krachtenbundeling zoals die gold in de periode 2010-2015 lijkt te zijn weggevallen. Ook zijn de bestuurlijke oriëntaties van dat moment anders komen te liggen. We zien dat terug in de afnemende mate van politiek-bestuurlijke verbinding tussen de beide gemeentebesturen.
8. Deze veranderende context heeft zijn weerslag op de grondhouding onder de samenwerking. Waar partnerschap lange tijd de boventoon voerde, ontstaat in toenemende mate een roep om zakelijkheid. Er is meer en meer behoefte aan heldere afspraken over taken/ inzet versus beschikbare middelen en het verrekenen van de werkelijke lasten.
9. Wij concluderen dat de samenwerking in zijn huidige vorm en inrichting niet duurzaam is. De verhoudingen staan in toenemende mate onder (hoge) druk. Een bewuste en bij voorkeur vanuit beide gemeenten gezamenlijk ingezette interventie is noodzakelijk.

5. Drie toekomstscenario’s voor de samenwerking gewogen

5. De impact van drie toekomstscenario's gewogen

- Ten aanzien van de toekomst van de samenwerking Woerden-Oudewater zijn voorafgaand aan de evaluatie van de DVO, door beide gemeentebesturen drie denkbare scenario's geformuleerd:

  A. Continueren (op basis van herijkte afspraken).
  B. Versterken (herindelen).
  C. Beëindigen (ontvlechten).

  Wij toetsen in dit hoofdstuk deze scenario's modelmatig. We schetsen de kenmerken en de mogelijke impact ervan. De scenario's B en C betreffen daarbij 'extreme scenario's' welke allerlei tussenvormen en varianten kennen, we hebben ze in deze rapportage als extremen 'gewogen'.

  Deze toetsing dient als referentiekader voor onze advieslijn in hoofdstuk zes van dit rapport. En als onderlegger voor de politiek-bestuurlijke besprekingen van dit rapport in de beide gemeenten en eventueel te nemen principebesluiten. Voor met name de scenario's B en C geldt dat deze altijd een nadere analyse vragen alvorens gemeenten definitief daartoe kunnen besluiten.

- De impact van de scenario's is in de tabel op navolgende pagina's van dit hoofdstuk uitgewerkt aan de hand van acht toetsingscriteria. Dit is bij verschillende indicatoren gebeurd op basis van aannames en de nu beschikbare informatie. De daadwerkelijke consequenties, bijvoorbeeld vanuit financieel oogpunt, kunnen pas scherper bepaald worden zodra verdere verdieping heeft plaatsgevonden.

A. Duiding van 'continueren (op basis van herijkte afspraken)'

- In dit toekomstscenario wordt de DVO tussen beide gemeenten verlengd. Zoals hiervoor benoemd is het wenselijk én noodzakelijk dat dit op basis van herijkte afspraken moeten gebeuren. Hiermee is dan ook sprake van inzet op doorontwikkeling van de samenwerking.
- Hierbij gaat het onder andere om doorontwikkeling op:
  - Inrichting van zakelijk partnerschap, in de vorm van instrumentarium (aanscherpen afspraken over kwaliteit en kwantiteit dienstverlening).
  - Versterken samenspel en bestuurlijke verbinding tussen beide gemeenten en tussen ambtelijke organisatie en beide colleges.
  - Herijken financiële afspraken.
  - Scherper inzicht in verhoudingen tussen opgaven/ ambities, inzet en kosten en prioritering.
- Onze aanbevelingen voor deze doorontwikkeling zetten wij uiteen in hoofdstuk 6.

B. Duiding van 'versterken (herindelen)'

- In dit toekomstscenario wordt ingezet op een samenvoeging van de gemeenten Woerden en Oudewater, door de vorming van één nieuwe gemeente met één gemeentebestuur en één ambtelijke organisatie. Een proces tot herindeling omvat zowel een verander- als wettelijk proces. In de meeste gevallen kent dit een doorlooptijd van circa drie tot vier jaren.

- In het geval van een herindeling komt het rijk met een eenmalige financiële tegemoetkoming (de zogenaamde Arhi-gelden) voor frictiekosten die ontstaan als gevolg van de herindeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan dekking van frictiekosten voor het ontvlechten van bestaande samenwerkingsrelaties. De structurele financiële impact van samenvoeging is sterk afhankelijk van de invloeden die volgen uit de uitkering van het gemeentefonds voor de nieuwe gemeente. Hierover zijn in deze fase van evaluatie van de DVO nog geen uitspraken te doen.
- Indien partijen besluiten om de samenwerking te intensiveren en toe te werken naar een herindeling (op termijn), is het belangrijk om de regio hierbij te betrekken. In gezamenlijkheid nemen beide gemeentebesturen het initiatief richting de regio om het gesprek bestuurlijk en politiek op te starten en om te bezien of er ruimte is om gezamenlijk te verkennen in welke mate, in welke vorm en in welk tempo herindeling en in welke samenstelling van gemeenten haalbaar en wenselijk is.

C. Duiding van 'beëindigen (ontvlechten)'

- In dit scenario wordt de bestaande samenwerking Woerden-Oudewater middels de DVO beëindigd. Per 1 januari 2026 dient Oudewater in dat geval weer een zelfstandige ambtelijke organisatie te hebben, dan wel de samenwerking te hebben gezocht met een andere gemeente. Hierbij gaan we er voor dit scenario vanuit dat Oudewater ervoor opteert om een zelfstandige organisatie op te bouwen.
- Er is nog veel niet bekend over de organisatorische en financiële consequenties van beëindiging voor de individuele gemeenten, omdat de afspraken die hierover in de DVO staan niet concreet zijn gemaakt. Enkel dat 'partijen in de alsdan bestaande overlegstructuur in overleg treden over de gevolgen – waaronder de financiële – van beëindiging. Bereiken zij geen overeenstemming over die gevolgen, dan is de geschillenbeslechtingsclausule van toepassing'.
- De daadwerkelijke organisatorische en financiële impact van dit toekomstscenario én de verdeling tussen beide gemeenten van de kosten van ontvlechting is daarom onzeker. Op basis van grove aannames is deze impact wel in kaart gebracht ter indicatie. Bij keuze voor dit scenario is verdere verdieping noodzakelijk om tot definitieve besluitvorming te komen. Ook omdat met name in dit scenario ook tussenvormen denkbaar zijn, zoals gedeeltelijke ontvlechting van bijvoorbeeld de beleids- en uitvoeringscapaciteit waarbij de bedrijfsvoeringstaken wel gezamenlijk worden opgepakt.

Criteria	Scenario A: Continueren (DVO)	Scenario B: Versterken (herindelen)	Scenario C: Ontvlechten (stoppen)
Impact op inwoners, ondernemers en instellingen Woerden en Oudewater	• Inwoners, ondernemers en instellingen behouden in de basis dezelfde aanspreekpunten en contacten als in de afgelopen jaren. • Kwaliteit dienstverlening blijft in principe bij ongewijzigd beleid gelijk. Maar verbeteringen mogelijk als gevolg van organisatieontwikkeling en financiële, formatieve en kwalitatieve impulsen organisatie.	• Inwoners, ondernemers en instellingen behouden in de basis dezelfde aanspreekpunten en contacten als in de afgelopen jaren, maar duidelijkheid over één gemeente. • Duidelijk model voor samenleving, gemeentebestuur én medewerkers. • Risico van meer afstand overheid tot inwoners, maar af te dekken door goed kernenbeleid en bestuurlijke en ambtelijke nabijheid.	• Potentieel nieuwe aanspreekpunten, contacten en loketten voor inwoners Oudewater, als ook gewijzigde procedures. • Sterke interne gerichtheid tijdens en na ontvlechting. In Oudewater kortere lijnen inwoners naar ambtelijke organisatie. • Kwetsbaarheid zet mogelijk continuïteit van dienstverlening Oudewater onder druk. • Risico op oude knelpunten Oudewater van vóór ambtelijke samenvoeging.
Kwaliteit dienstverlening raad en college en oog voor couleur locale	• Colleges beschikken over strategische en specialistische beleidskennis. • Kwaliteit stukken goed, aandacht voor couleur locale aandachtspunt. • Vormgeven harmonisering in beleid aandachtspunt.	• Organisatie beschikt over strategische en specialistische beleidskennis. • Algehele harmonisatie en synergie, met mate van efficiëntie tot gevolg. • Geen sprake meer van (bestuurlijke) couleur locale, wel focus op kenmerken kernen.	• Verwachting lagere kwaliteit strategisch beleid, want minder specialistische beleidskennis. • Hogere inhuur specialistische inzet. • Zelfstandigere positie in de regio. • Meer specifieke beleidskennis richting bestuur Woerden en Oudewater.
Impact op kwaliteit taakuitvoering	• Voortzetten huidige kwaliteit van dienstverlening, mogelijke impulsen door organisatieontwikkeling en financiële, formatieve en kwalitatieve impulsen organisatie. • Mogelijkheid tot specialistische kennis, vanwege groter ambtelijk apparaat. • Kennis en verbinding ambtelijk apparaat met ‘couleur locale’ Oudewater aandachtspunt.	• Huidige specialisatie en kennisniveau gehandhaafd, vanwege groter ambtelijk apparaat. • Beleidskwaliteit neemt toe door volledige aandacht voor één gemeente. • Kennis en verbinding ‘coleur locale’ dienen te worden geborgd door kernenbeleid.	• Lagere kwaliteit strategisch beleid • Hogere inhuur specialistische inzet. • Op korte termijn sterke interne gerichtheid na ontvlechting. • Na ontvlechting hebben beide organisaties kortere lijnen naar ambtelijke organisatie en laagdrempelig contact. • Minder specialistische capaciteit. • Risico op knelpunten situatie 2015 (start samenwerking).
Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering	• Relatief lage kwetsbaarheid. • Achtervang taakuitvoering voor Oudewater aandachtspunt.	• Lagere kwetsbaarheid dan in huidige situatie door makkelijkere vervangbaarheid dan in huidige situatie.	• Hoge kwetsbaarheid ambtelijke organisatie Oudewater. Kwetsbaarheid Woerden neemt ook naar verwachting toe. • Kwetsbaarheid zet continuïteit van dienstverlening onder druk.

Criteria	Scenario A: Continueren (DVO)	Scenario B: Versterken (herindelen)	Scenario C: Ontvlechten (stoppen)
Impact op kosten (structureel en incidenteel)	• Geen frictiekosten. • Herijking financieringsafspraken heeft mogelijk impact op structurele bijdrage Oudewater. • Mogelijk incidentele projectkosten voor uitvoering interventies.	• Sprake van incidentele kosten (projectkosten om herindeling te begeleiden. Hier staan incidentele baten wet Arhi tegenover. • Sprake van structurele efficiency door harmonisatie beleid, wegvallen bestuurskosten en wegvallen P&C-cyclus en effectiever inzetten medewerkers. • Impact algemene uitkering vraagt berekening.	• Niet mogelijk uitspraken te doen over financiële impact per gemeente. • Sprake van aanzienlijke frictiekosten (indicatieve bandbreedte 8,5 tot 10 mln. excl. ICT). • Sprake van grotere structurele personele lasten voor Woerden en Oudewater als gevolg van verminderen kwetsbaarheid. • In geval van Oudewater noodzaak tot extra structurele lasten in verband met huisvesting. • Toename externe inhuur Oudewater in geval wegvallen eenpitters.
Impact op de strategische positionering van Woerden en Oudewater in de regio	• Mogelijkheid tot gezamenlijke stem op regionaal niveau, met positieve impact op slagkracht in regio. • Gemeenten spelen gezamenlijk in op (boven)regionale ontwikkelingen en opgaven. • Stabiliteit gelet op grote (toekomstige) opgaven.	• Eén stem op regionaal niveau, met daardoor meer slagkracht in regio • Stabiliteit en toekomstbestendigheid, gelet op grote (toekomstige) opgaven	• Ietwat verzwakte positie in de regio. • Aparte samenwerkingsverbanden aangaan voor gezamenlijk inspelen op (boven)regionale ontwikkelingen en opgaven. • Risico's op stabiliteit en toekomstbestendigheid zelfstandig Oudewater.
Impact op kansen voor medewerkers	• Rustig vaarwater dossiers. • Meer mogelijkheden tot doorontwikkelen specialisatie. • Hogere salarisschalen. • Potentieel interessante positie arbeidsmarkt (werken voor twee besturen).	• Rustig vaarwater dossiers na opstartfase. • Werken voor één bestuur biedt rust en duidelijkheid. Geen mismatch tussen prioriteit en (bestuurlijke) verwachtingen. • Meer mogelijkheden tot doorontwikkelen specialisatie. • Salarisschalen hoger of ongewijzigd.	• Ontvlechting maakt werk generalistischer. Mogelijk minder interessant voor aantrekken personeel. • Lagere salarisschalen, minder doorgroeimogelijkheden voor in ieder geval Oudewater en mogelijk Woerden.
Complexiteit van het veranderproces	• Veranderproces vraagt gerichte interventies in samenwerking en ambtelijke organisatie. Veranderproces minder ingrijpend dan andere scenario's. • Doorlooptijd circa 1 jaar, met daarna continue aandacht voor ontwikkeling.	• Bestuurlijke fusie omvat zowel een verander- als wettelijk proces, wat tezamen meestal een doorlooptijd kent van circa 3 tot 4 jaar.	• Zeer onrustig en complex veranderpoces. Ontvlechten en tegelijk opbouwen/reorganiseren twee ambtelijke organisaties. • Doorlooptijd circa 2 jaar.

6. Handelingsperspectieven richting de toekomst

6a. Advies: verken condities onder scenario A (continueren). Beschouw scenario's B en C als realistische alternatief.

6.1 Verken condities onder scenario A: continueren DVO

- We concludeerden eerder aan het einde van hoofdstuk 5 dat het continueren van de huidige opzet en vorm van de samenwerking geen duurzame weg is. Gezien het sentiment rondom én de feiten onder de bestaande samenwerkingsvorm en -relatie.
- Het versterken van de relatie, het ombuigen van de sentimenten en het gezamenlijk als Woerden en Oudewater herijken van de (financiële) afspraken, zal geen makkelijke politiek-bestuurlijke weg zijn. Toch zijn wij van mening dat het de moeite waard is om de condities onder het continueren van de samenwerking te verkennen. Dit gezien de politiek-bestuurlijke, personele, financiële en veranderkundige impact van de alternatieve scenario's zoals hiervoor geschetst.
- Deze verkenning zou ieder gemeentebestuur eerst ieder voor zich moeten doen. Daarbij hoort dat ieder gemeentebestuur zich de vraag stelt: onder welke condities geloven wij in een duurzame en constructieve samenwerking tussen Woerden en Oudewater, op basis van een aangescherpte DVO?
- Wij adviseren om in deze verkenning per gemeente de volgende vraagstukken te betrekken:
    i. Wat is onze politiek-bestuurlijke urgentie/ belang en oprechte wil om de samenwerking te continueren (in aangescherpte vorm)?
    ii. Wat is ons randvoorwaardelijk perspectief op de toekomst van de samenwerking en welk tijdpad hoort bij dat perspectief?
    iii. Welke condities in de politiek-bestuurlijke verbinding/ relatie stellen wij randvoorwaardelijk aan de continuering van de samenwerking in deze vorm?
    iv. Welke condities in de inhoudelijke verbinding/ harmonisatie stellen wij randvoorwaardelijk aan de continuering van de samenwerking in deze vorm?
    v. Welke condities in termen van kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening stellen wij randvoorwaardelijk aan de continuering van de samenwerking in deze vorm?
    vi. Welke condities in financiële zin (incidenteel en structureel) stellen wij randvoorwaardelijk aan de continuering van de samenwerking in deze vorm?
- Indien de antwoorden op deze vragen lokaal bezien voldoende aanleiding geven om met de partnergemeente het gesprek te openen over de (aangescherpte) condities waaronder de samenwerking in de huidige vorm kan worden gecontinueerd, dan kan dit gesprek worden opgestart.
- Daarbij adviseren wij om dit gesprek zo min mogelijk te voorzien van compromissen: de scherpte in elkaars belangen moet op tafel komen en blijven. De vraag moet daarbij op de bestuurlijke tafel blijven óf er voldoende overlap is tussen elkaars condities. Teveel 'water bij de wijn' zal ons inziens leiden tot het vooruit schuiven van lastige vraagstukken.

6a. Advies: verken condities onder scenario A (continueren). Beschouw scenario's B en C als realistische alternatief.

6.2 Vijf handelingsperspectieven bij keuze scenario A: continueren

- Indien voornoemde verkenningen een positief resultaat hebben en wordt ingezet op het continueren van de DVO Woerden-Oudewater, dan adviseren wij de beide gemeentebesturen om in de herijking van de samenwerking de volgende elementen te betrekken:

1. Kom tot een gedeeld langetermijnperspectief voor de samenwerking

- Kom samen tot een gedeeld langetermijnperspectief op de samenwerking. Koppel daaraan een zo concreet mogelijk tijdpad en stem de looptijd van de DVO daarop af. Herbevestig voor deze looptijd de doelstellingen met de samenwerking, passend bij het perspectief op lange termijn.

2. Kies 'zakelijk partnerschap' als grondhouding onder samenwerking

- Kies voor een grondhouding van 'zakelijk partnerschap' als fundament onder de samenwerking. De samenwerking moet in al zijn facetten op deze grondhouding worden ingericht. Dat uit zich in de wijze waarop de gemeenten als partners met elkaar omgaan en verbonden zijn én in het feit dat een instrumentarium (DVO, systeem van verantwoording en verrekening) wordt ontwikkeld dat zakelijkheid ademt.

- Zakelijk partnerschap kan geconcretiseerd worden door:
    a. Waardeer en benut de bestuurlijke verbondenheid op de maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities van beide gemeenten. Het partnerschap uit zich vanuit een samenwerking gericht op een verbondenheid voor de lange termijn.
    b. Laat het bestuurlijk partnerschap tot uiting komen in de vorm van een structureel overleg tussen de colleges waarbij het samenspel tussen beide gemeentebesturen vast agendapunt is.
    c. Woerden dient als opdrachtnemer verantwoordelijkheid te nemen voor de aard en omvang van de toegezegde dienstverlening en het daarbij behorende capaciteit- en kostenniveau. Maak daarbij scherpere afspraken op het gebied van inzet van capaciteit en verdeling van kosten.
    d. Oudewater moet als opdrachtgever een duidelijke opdracht meegeven. Dit scherpere opdrachtgever-opdrachtnemerschap moet vast onderdeel worden van de bestuurlijke en ambtelijke governance/ overlegstructuur.
    e. Kom tot concretere afspraken over het kwaliteits- en ambitieniveau in de taakuitvoering. Hierdoor wordt het voor beide gemeenten mogelijk om feitelijk onderbouwd met elkaar het gesprek te voeren over de dienstverlening (kwaliteit en kwantiteit).
    f. Verbeter de planmatige sturing op (bestuurlijke) ambities en capaciteit. Hiervoor is nodig een termijnplanning met heldere (bestuurlijke) afwegingen, gebaseerd op beschikbare capaciteit en de incidentele- en structurele lasten en dekking daarvan.
    g. Versterk de inhoudelijke, politiek-bestuurlijke verbinding, eventueel door gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen te voeren op thema's waarop dit passend is en raadsontmoetingen te organiseren.

3. Geef hernieuwde impuls aan harmoniseren processen en beleid

- Het is wenselijk om de herijking van de afspraken te benutten om kritisch te beschouwen in hoeverre het mogelijk is om weer een impuls te geven aan het harmoniseren van processen en beleid. Hieraan zou middels een programmatische aanpak uitvoering kunnen worden gegeven door de ambtelijke organisatie.

- Harmonisatie van beleid komt de werkdruk op de ambtelijke organisatie, de efficiëntie en de kwaliteit van taakuitvoering ten goede. Politiek-bestuurlijk draagvlak is hierbij wel uiteraard een belangrijke randvoorwaarde. De kansen op harmonisatie zullen samenhangen met het langetermijnperspectief op de samenwerking.

4. Laat bekostiging meebewegen met omvang én ambitieniveau

- Wij zijn in de basis geen voorstander van een uurtje-factuurtje systematiek rondom een dergelijke samenwerking. Dit is namelijk niet passend bij de organisatiecultuur van Woerden, leidt veelal juist tot nog meer discussies over verhouding tussen inzet en financiële bijdrage én brengt een aanzienlijk hogere administratieve-/coördinatielast voor de organisatie met zich mee. Wij zien een dergelijk systeem als een teken van gestold wantrouwen, als een technische oplossing voor een politiek-bestuurlijk samenwerkingsissue, als uiting van onvoldoende partnerschap en een gebrek aan een langetermijnperspectief tussen de partners.
- Wij adviseren wél om bij continuering van de samenwerking te komen tot een nieuwe objectieve verdeelsleutel voor de bijdrage van Oudewater aan Woerden. Met als doel daarmee rust in deze discussie te brengen. Deze verdeelsleutel dient naar onze mening een sterke koppeling te hebben met de verwachte inzet van de ambtelijke organisatie voor beide gemeenten. Hierbij zouden de totale personeelslasten én bedrijfsvoeringskosten volgens deze verdeelsleutel kunnen worden verdeeld tussen beide gemeenten.
- Door de totale kosten voor personeel en bedrijfsvoering (begroot EUR 42,5 mln. in 2024) jaarlijks te confronteren met deze verdeelsleutel wordt een autonome groei (of krimp) die de ambtelijke organisatie doormaakt automatisch meegenomen.

2024 (begroting) (x 1000 EUR)	
Personeelslasten*	€ 37.532*
Bedrijfsvoeringslasten	€ 4.994
Totaal	*€ 42.526*

*In de begrote personeelslasten is de tweede miljoen ten behoeve van de organisatieversterking meegenomen die is toegekend door de raad van Woerden

- Verken met een verdeelsleutel gaat wél uit van een level playing field ('basispakket') in de taakuitvoering voor beide gemeenten. Ofwel, als er hogere ambities van één van de gemeenten bestaan, waardoor capaciteitsuitbreiding nodig is, dan is het belangrijk dit inzichtelijk te maken én niet mee te nemen in de verdeelsleutel. Hier dienen separate afspraken over te worden gemaakt. De jaarlijkse UVO blijft als gevolg hiervan ook in de toekomst een belangrijk aanvullend instrument in de samenwerking.
- Hieronder zijn twee mogelijke verdeelsleutels uitgewerkt, met grondslagen met een zekere mate van objectiviteit en die koppeling hebben met de inzet van de ambtelijke organisatie. Ook de impact van deze verdeelsleutels op de bijdrage van Oudewater ten aanzien van de personeelslasten en bedrijfsvoeringslasten is uiteengezet. Hieruit volgt een potentiële structurele verhoging (2024) van de bijdrage vanuit Oudewater in een bandbreedte van ca. EUR 0,5 mln. tot ca. 1 mln., afhankelijk van de te kiezen verdeelsleutel.

Bedragen x 1000 EUR	Huidige DVO (excl. bijdrage UVO)	Verrekening op basis van Algemene uitkering Gemeentefonds	Verhouding begrotingstotaal minus bijdrage verbonden partijen
Verhouding Oudewater	14,7%	15,90%	17,20 %
Huidige bijdrage DVO (lumpsum)	€ 6.256		
		€ 6.762	€ 7.314
Verschil t.o.v. lumpsum		*€ 506*	*€ 1.058*

- Aanvullend op het herijken van de verdeelsleutel voor de basisdienstverlening adviseren wij de gemeentebesturen om kritisch te kijken naar de huidige betalingen van Woerden aan Oudewater om te bezien in hoeverre deze nog aansluiten op de huidige samenwerkingspraktijk.

5. Werk met een verbeterplan van de samenwerking

- Om voornoemde handelingsperspectieven te concretiseren, op te volgen en te monitoren adviseren wij te werken met een verbeterplan voor de samenwerking.
- In dit verbeterplan wordt aan de hand van een stappenplan uitgewerkt hoe beide gemeentebesturen bovenstaande aanbevelingen uitwerken en realiseren. Het plan bevat ook een tijdspad en een indicatie van de benodigde inzet van tijd en eventueel hieraan gekoppelde incidentele (financiële) middelen. Wij adviseren daarbij om ambtelijk en bestuurlijk een verantwoordelijke aan te wijzen voor het uitvoering geven aan dit verbeterplan.

6.3 Wees realistisch en kritisch: niet 'zomaar' continueren!

- Wij schetsten hiervoor condities waaronder continueren van de samenwerking raadzaam is en gaven vijf handelingsperspectieven mee, in het geval dit pad wordt ingeslagen.
- Echter, als geen breed en helder politiek-bestuurlijk draagvlak bestaat voor het inzetten op deze condities en interventies, dan is er in de huidige situatie naar onze mening geen ander alternatief dan de samenwerking in haar huidige vorm te beëindigen, de 'pijn' te nemen en zo spoedig mogelijk tot (gedeeltelijke) ontvlechting (scenario C) over te gaan, dan wel de te komen tot een herindeling (scenario B).
- Ondanks de daarmee samenhangende politiek-bestuurlijke (imagoschade, interne focus ten koste van realisatie ambities en potentieel zelfstandigheid Oudewater onder druk), personele (onzekerheid), financiële (incidentele en structurele effecten) en veranderkundige (onzekerheid, interne gerichtheid, aantrekkelijkheid werkgeverschap onder druk) impact, zijn wij van mening dat het momentum daar is om te *kiezen (continueren DVO, met overtuiging) óf om (op) te delen (ontvlechten)*.
- In het geval van (gedeeltelijke) ontvlechting dient een principebesluit tot dit scenario te worden genomen, maar zal een meer uitgewerkte impactanalyse van dit scenario in beeld moeten zijn alvorens tot een definitief besluit te komen op dat scenario.
- Er zijn immers in de huidige situatie nog geen afspraken gemaakt in de DVO over de te volgen procedure bij ontvlechting, kostenverdeling en de andere hiermee samenhangende consequenties voor bijvoorbeeld personeel.
- Wij constateren in de weging van de varianten dat de variant 'versterken' (herindelen) een aantal voordelen met zich meebrengt ten opzichte van de huidige situatie én de scenario's van continueren (A) en ontvlechten (C).
- Gedurende de evaluatie DVO Woerden-Oudewater hebben wij (nog) geen breed politiek-bestuurlijk draagvlak voor dit scenario én in dat geval voor deze combinatie van gemeenten aangetroffen. Echter, op het moment dat continueren van de huidige samenwerkingsvorm geen optie blijkt te zijn. Geven wij de beide gemeentebesturen in overweging om het scenario herindelen naast het scenario van ontvlechten te zetten, omdat de nadelen van ontvlechten fors kunnen zijn en de potentiële nadelen van herindelen mogelijk beheerst kunnen worden. De vraag aan de beide gemeentebesturen komt op dat moment op tafel of zij de prijs van een eventuele ontvlechting willen betalen ten gunste van hun politiek-bestuurlijke autonomie.

Bijlagen

A: geraadpleegde personen

Politiek Woerden

- Vertegenwoordiging raadsfractie CDA
- Vertegenwoordiging raadsfractie D66
- Vertegenwoordiging raadsfractie VVD
- Vertegenwoordiging raadsfractie ChristenUnie-SGP
- Vertegenwoordiging raadsfractie LijstvanderDoes
- Vertegenwoordiging raadsfractie ProgressiefWoerden
- Vertegenwoordiging raadsfractie Inwonersbelangen

Politiek Oudewater

- Vertegenwoordiging raadsfractie CDA
- Vertegenwoordiging raadsfractie VVD
- Vertegenwoordiging raadsfractie De Onafhankelijken
- Vertegenwoordiging raadsfractie Progressief Oudewater
- Vertegenwoordiging raadsfractie ChristenUnie-SGP

Bestuurlijk

- De heer Victor Molkenboer - burgemeester Woerden – portefeuilles bestuurlijke zaken, juridische zaken, burgerzaken, Openbare orde en Veiligheid, communicatie, handhaving en toezicht, citymarketing, evenementen, dierenwelzijn en iedereen doet mee.
- Voltallig college van burgmeester en wethouders gemeente Woerden
- De heer Danny de Vries - burgemeester Oudewater – portefeuilles Algemeen bestuurlijke zaken en representatie, Openbare Orde en Veiligheid, Horeca- en evenementenbeleid, Diversiteit en Inclusie, Communicatie en Participatie, Intergemeentelijke samenwerking, Burgerzaken en dienstverlening en Dierenwelzijn.
- Voltallig college van burgemeester en wethouders gemeente Oudewater

Ambtelijk

- De heer Van Driel – controller
- De heer Engels – controller
- Vertegenwoordiging griffie Woerden
- De heer Bosma – griffier Oudewater
- Mevrouw van Eck – gemeentesecretaris Oudewater
- De heer Michel – oud gemeentesecretaris Oudewater
- De heer Brander – gemeentesecretaris Woerden
- De heer Pranger – concerncontroller Woerden en Oudewater
- Vertegenwoordiging directie en teammanagers
- Vertegenwoordiging van afdeling Businesscontrol
- Vertegenwoordiging domein Realisatie en Beheer
- Vertegenwoordiging domein Dienstverlening
- Vertegenwoordiging domein Bedrijfsvoering
- Vertegenwoordiging domein Sociaal Domein
- Vertegenwoordiging domein Ruimte
- Vertegenwoordiging Ondernemersraad

B: geraadpleegde documenten

- Raadsbesluit dienstverleningsovereenkomst 2021 – 2025 Woerden en Oudewater
- Organisatievisie en Plan van Aanpak
- Veiligheidsplan Woerden
- MOR-meldingen – Woerden
- WE uitvraag nota omgevingskwaliteit
- Basisdienstverlening DVO 2021 – 2025
- Bestuursakkoord Woerden 2022 – 2026
- Businesscase Berenschot 2013
- Omgevingsvisie Woerden en Oudewater
- Participatiekader
- Veiligheidsplan Oudewater
- Definitieve rapportage GMB Woerden 2022
- Evaluatie 2016 – Common Eye
- Evaluatierapport Seinstra van de laar Inzicht en Uitzicht – ambtelijke samenwerking
- GEWO Maatschappelijke agenda
- Infographic klanttevredenheidsonderzoek gemeente Woerden
- Input MOR-meldingen Oudewater
- JR 2020 Woerden
- JR 2021 Woerden
- JR 2022 Woerden
- Berekening bijdrage DVO Oudewater
- Financiële analyse DVO
- Formatie bezettingsoverzicht
- Omvang Oudewater en Woerden
- Kosten DVO
- Onderzoek gemeente Woerden WCAG
- Onderzoek gemeente Oudewater WCAG
- PB 2020 – 2023 Woerden
- PB 2021 – 2024 Woerden
- PB 2022 – 2025 Woerden
- PB 2023 – 2026 Woerden
- PB 2024 – 2027 Woerden
- Raadsinformatiebrief Woerden
- Raadsvoorstel dienstverleningsovereenkomst 2021 – 2025 tussen Woerden en Oudewater
- Rapport 1-meting voorliggend veld Woerden
- RIB eerste fase evaluatie dvo Oudewater en Woerden
- UVO 2022
- UVO 2023
- VTH-beleidsplan Oudewater
- VTH-beleidsplan Woerden
- WoerdenWijzer Inwoners en partners eindrapport 2021
- Hoofdlijnenakkoord Oudewater 2022 – 2026
- JR 2020 – Oudewater
- JR 2021 – Oudewater
- JR 2022 – Oudewater
- PB 2020 – 2023 Oudewater
- PB 2021 – 2024 Oudewater
- PB 2022 – 2025 Oudewater
- PB 2023 – 2026 Oudewater
- PB 2024 – 2027 Oudewater
- RIB voortgang DVO - Oudewater

C: Ambities en opgaven Woerden en Oudewater samengevat

Gemeente Woerden	Opgaven	Samenvattend inzet doelen
Opgave 1:	Vitale Wijken, dorpen en het buitengebied	- Inzet 4 doelen - Intensiveren samenwerking wijk- en dorpsplatforms en agraiërs, als ook participatie en communicatie organisties/inwoners etc.
Opgave 2:	Zorgzame samenleving	- Inzet 9 doelen - Vernieuwing maatschappelijke agenda, inzet is preventie en vroegsignalering met evt. creëren/versterken van ontmoetingsplaatsen. - Grip op kwaliteit, door specifiekere inkoopeisen. - Grip op kosten door positionering WoerdenWijzer, samenwerken t.b.v. toekomstige invulling ziekenhuisterrein opstellen jongerenagenda. - Warm welkom nieuwkomers o.a. met taallessen, sport toegankelijk voor iedereen, toekomst zwembaden Woerden.
Opgave 3:	Sterke economie, goed onderwijs, werk en inkomen	- Inzet 9 doelen - Vernieuwen economische visie met als uitgangspunt brede welvaartsontwikkeling, aanleg nieuwe bedrijfsruimte. - Opstellen Actieplan Vitale Binnenstad - Herijking Integraal Huisvestingsplan Onderwijsgebouwen - Benutten onderwijstraject TechonoHUB voor scholing werkzoekenend, meer samenwerken met sociale ondernemingen en maatschappelijke initiatieven zoals FermWerk - Herzien minimabeleid met oog voor armoedeval.
Opgave 4:	Bouwen en wonen	- Inzet 11 doelen - Groei door woningbouw (binnenstedelijk, minimaal 300 – 400 nieuwe woningen in aankomende jaren), nieuwe bedrijfsruimte en aanleg noodzakelijke infrastructuur, maar met balans scheiding grote stad en Groene Hart.
Opgave 5:	Goed onderhoud openbare ruimte, ontwikkeling van mobiliteit	- Inzet 9 doelen - Stapsgewijs toewerken naar sobere en meer betaalbaar te onderhouden openbare ruimte. Dit betekent minder onderhoud groen en lager onderhoudsniveau buitengebied in vergelijking tot onderhoudsniveau in woongebieden. - Ontwikkeling mobiliteit en bereikbaarheid Woerden.
Opgave 6:	Duurzame toekomst	- Inzet 16 doelen - Uitwerking vastgestelde beleidskaders van de afgelopen jaren t.a.v. Groen en Duurzaam Woerden. - Kaders moeten leiden tot concrete resultaten middels projecten. - Herzien afvalbeleid van 2015 - Oog voor inwoners met kleine portemonnee.
Opgave 7:	Kunst en cultuur, recreatie en toerisme	- Inzet 5 doelen - Kunst en cultuur moet centraal blijven staan. - Voortbouwen op goede van de afgelopen jaren - Geen financiële taakstelling voor cultuurbudget.
Opgave 8:	Een fitte organisatie en duurzame financiën (intern gericht)	- Inzet 7 doelen - Deze opgave is ondersteunend aan de 70 doelen die Woerden geformuleerd heeft om te realiseren. - Kernelementen: betrouwbaarheid, dienstbaarheid en daadkracht. - Een fitte organisatie is nodig om om prioritering, besluitvorming en realisatie te kunnen bewerkstelligen.

Gemeente Oudewater	Opgaven	Samenvattend inzet doelen
Opgave 1:	Zorgzaam Oudewater	- Inzet 6 doelen - Aanscherpen Maatschappelijke agenda tot versie 2.0, met aandacht voor stimulatie samenwerking (o.a. maatschappelijk partners). Dit vervolgens vormgeven in een Sociaal Akkoord, dat samen met maatschappelijke partners is opgesteld en uitgewerk wordt in een actieplan. - Onderwerpen die i.i.g. aan de orde komen zijn: armoedebeleid, aanpak eenzaamheid, preventie gezonde leefstijl & mentale zorg en prettig oud worden in Oudewater. - Extra aandacht voor culturele, recreatieve en sportivieve activiteiten. Als ook inzet op het creëren van laagdrempelige ontmoetingsplekken. - De Klepper wordt verbouwd tot Huiskamer van de stad en het Stadskantoor wordt getransformeerd tot zorglocatie de Wulverhorst. - Sluiting gymzaal De Eiber blijft van kracht, met verplaatsing activiteiten sporthal naar De Noort Syde en bouw zwembad op Noort Syde. - Aandacht voor sluiting basisschool Hekendorp en positie openbaar onderwijs in het algemeen, vanwege lage leerlingaantallen. - Inzichtelijk maken van subsidies.
Opgave 2:	Bedrijvig Oudewater	- Inzet 4 doelen - Uitbereiding van het bedrijventerrein, conform bestaande plannen. Met uitkijk naar mogelijk nieuw lokaal bedrijventerrein, waarbij eventueel regionale oplossing wordt betrokken. - Meer zicht krijgen op status arbeidsmigranten (denk o.a. huisvesting, sociale situatie en sociale wensen en motieven van deze groep. - Aandacht voor de sociaal-economische functie van de binnenstad (Vitaliteit binnenstad). - Aandacht kansen buitengebied - denk o.a. energietransitie, klimaatadaptie, bodemdaling, stikstofuitstoot, biodiversiteit, recreatie, vrijkomende agrarische bebouwing en woningbehoefte – en de invloed hiervan op inwoners van het buitengebied.
Opgave 3:	Oudewater bereikbaar	- Inzet 4 doelen - Uitvoering Masterplan Binnenstad. - Aangepast plan ter regulering parkeerdruk binnenstad. Binnenstad in de basis autoluw, met uitzondering bevoorrading winkels/horecaa en weren zwaarverkeer. Verbeteren bereikbaarheid bakfiets en mogelijke optie inzet van deelauto's. - Openbaar vervoer blijvend versterken richting nabije gemeenten Woerden, Gouda en Utrecht.
Opgave 4:	Wonen in Oudewater	- Inzet 1 doel - Vaart nieuwbouw voortzetten met minimaal 30 opleveringen per jaar en inwoners Oudewater grotere kans bieden op geschikte en passende woning. - College zet op basis van visie-elementen de planvorming van woningbouw in gang.
Opgave 5:	Groen en duurzaam Oudewater	- Inzet 2 doelen - Onderhoud groen extra inzetten op het schoonhouden van buitenruimte en onkruidbestrijding, met balans tussen ecologie en uitstraling. - Veiligheid geldt hierbij als randvoorwaarde.
Opgave 6:	Veilig (in) Oudewater	- Veiligheid staat voorop bij activteiten en gezelligheid in de stad. - Behoud van de volwaardige brandweerpost in Oudewater. - Inzet op buurtpreventie en medewerking inwoners/bedrijven.
Opgave 7:	Betaalbaar Oudewater	- Voornamelijk focussen op uitvoeren van eerder genomen besluiten en het doen van minder nieuwe investeringen. - Evt. kostenverlagingen komen voort uit efficiënter uitvoeren van diensten en afstoten gemeentelijk vastgoed en civiele infrastructuur.
Opgave 8:	Oudewater(s) besturen	- Inzet 3 doelen - Behoud zelfstandig bestuur staat voorop, maar samenwerking blijft noodzakelijk om gemeentegrens-overstijgende opgaven te kunnen realiseren. - Oudewater heeft betrokken inwoners. Participatie heeft een flinke meerwaarde. - Voortbouwen op wat de afgelopen jaren al bereikt is, met openheid en transparantie naar elkaar (college – raad en inwoners/bedrijven).

D: Onderbouwing kosten scenario's

Scenario 1: Continueren met herijkte afspraken

- In dit scenario is geen sprake van frictiekosten. De samenwerking wordt immers gecontinueerd (middels herijkte afspraken)
- Er is mogelijk wel sprake van (interne) projectkosten om de nieuwe afspraken vorm te geven.
- Ook is, afhankelijk, van de gekozen verdeelsleutel mogelijk sprake van een verandering in de bijdrage van Oudewater aan Woerden. De financiële impact hiervan voor Oudewater en Woerden is geschetst in hoofdstuk 6.

Scenario 2: Versterken

- In dit scenario is geen sprake van frictiekosten. Er is namelijk sprake van intensivering van de samenwerking.
- Wel is sprake van aanzienlijke incidentele projectlasten om de herindeling te realiseren. Deze worden echter altijd ondervangen door de incidentele bijdrage van het Rijk in het kader van de wet Arhi.
- De impact op de structurele lasten is lastig in kaart te brengen in de huidige situatie. Wel zijn efficiencywinsten mogelijk als gevolg van de herindeling. Er is immers in de nieuwe situatie sprake van één P&C-cyclus en ook de coördinatielasten in de ambtelijke organisatie zullen afnemen.
- Belangrijke onderlegger voor de financiële mogelijkheden van de nieuwe gemeente is de uitkering die de nieuwe gemeente ontvangt vanuit het Gemeentefonds. Hiervoor kan BZK worden gevraagd voor een provisorische berekening, indien ervoor wordt geopteerd dit scenario verder uit te werken.

Scenario 3: Ontvlechten

- Het is niet mogelijk om uitspraken te doen over de exacte kostenverdeling tussen de beide gemeenten bij het scenario ontvlechten, omdat hier nog afspraken gemaakt over moeten worden. De DVO doet hier namelijk geen uitspraken over. Dit zal in onderling overleg bepaald moeten worden.
- De exacte hoogte van de incidentele (en structurele) kosten hangt af van diverse nog te maken keuzes in combinatie met op dit moment nog onbekende factoren. Om desalniettemin de gedachten te bepalen over de omvang van de incidentele kosten bij scenario Ontvlechten komen wij hieronder tot een indicatie, inclusief een onderbouwing. Hierbij maken we gebruik van (per definitie) onzekere en daarmee voor discussie vatbare aannamen en argumenten.

Incidentele kosten

- De volgende tabel bevat het totaaloverzicht van de (indicatieve) incidentele kosten voor de belangrijkste kostencomponenten. Een belangrijke en onzekere kostenpost is het aantal fte wat bovenformatief zou worden. Formeel is elke medewerker in de ambtelijke organisatie in dienst van Woerden. Daarmee zou dus de formatie waar Oudewater nu voor betaalt formeel boventallig worden na de beëindiging van de DVO.
- Het is de vraag in hoeverre Woerden bereid is extra te investeren in de eigen organisatie, waardoor dit (deels) wordt ondervangen. Ook is onbekend hoeveel medewerkers overgaan naar de nieuwe ambtelijke organisatie van Oudewater. Deze lasten komen in principe ten laste van Woerden omdat Woerden werkgever is. Het is echter in het belang van beide gemeenten dat

er zo min mogelijk sprake is van boventalligheid. Dit vraagt om afspraken tussen beide gemeenten. Ter indicatie gaan we nu uit van het scenario dat er tussen de 5 tot 10 fte boventallig wordt als gevolg van de ontvlechting.

Categorie	Bedrag 5 fte bovenformatief	Bedrag 10 fte bovenformatief
Projectorganisatie ontvlechting	4.500.000	4.500.000
Personeel & Organisatie	535.000	535.000
ICT (applicaties/automatisering)	PM	PM
Communicatie	100.000	100.000
Overige projectkosten	120.000	120.000
Impact going concern (gedurende ontvlechting en opbouw/reorganisatie)	1.750.000	1.750.000
Personele frictiekosten (formeel ten laste van Woerden)	1.575.000	3.150.000
Totaal (exl. PM ICT)	**8.580.000**	**10.155.000**

- De ICT gerelateerde kosten van ICT hebben we op PM gezet omdat hier in de huidige situatie nog geen enkele indicatie over is te geven. De bedragen hieronder zijn dus exclusief kosten. Hierbij is het afhankelijk van de keuze die Oudewater zou maken ten aanzien van ICT hoe hoog de kosten zijn. Wel is tenminste een ICT-deelprojectleider nodig (deze hebben we meegenomen bij de projectorganisatie).
- Er is grofweg sprake van de volgende kosten
    - Europese aanbesteding applicaties (Oudewater)
    - Conversiekosten applicaties – splitsen gegevens (Woerden en Oudewater)
    - Kosten herinrichting applicaties (Oudewater)
    - Kwaliteitsverbetering over te dragen taken/bestanden (Woerden/Oudewater)
    - Inrichting hardware omgeving (Oudewater)

- De kosten voor de projectorganisatie van de ontvlechting zijn als volgt opgebouwd in deze indicatie:

Categorie	Bedrag 5 fte bovenformatief
Externe inhuur projectleider	125.000
ICT deelprojectleider	150.000
P&O deelprojectleider	100.000
Externe nhuur vrijspelen personeel t.b.v. inrichting Oudewater	320.000
Externe inhuur vrijspelen sleutelspelers t.b.v. ontvlechting Woerden	3.200.000
Totaal	**4.500.000**

- Wij gaan in deze indictie uit van de volgende aannames:

Categorie	Uurtarief externe inhuur	Aantal	Dagen per week	Weken
Externe inhuur projectleider	1250	1	2,5	40
ICT deelprojectleider	1200	1	3	40
P&O deelprojectleider	1200	1	2	40
Externe inhuur vrijspelen personeel t.b.v. inrichting Oudewater	800	4	2,5	40
Externe inhuur vrijspelen sleutelspelers t.b.v. ontvlechting Woerden	800	40	2,5	40

- De kosten voor externe inhuur van ontvlechting van Woerden zijn het hoogst. Dit komt doordat in de huidige situatie sprake is van een gezamenlijke ambtelijke organisatie, waarbij de werkprocessen, gebruikte applicaties en functies in grote mate met elkaar vervlochten zijn. Er is niet één bepaalde groep medewerkers alleen werkzaam voor Oudewater. Dit heeft tot gevolg dat er bij een ontvlechting een grote opgave ligt om alle werkprocessen en functies van de gemeenten uit elkaar te halen. Voor deze ontvlechting is ambtelijke inzet (van eigen medewerkers) nodig. Om ervoor te zorgen dat de productie geleverd kan worden, zal externe inhuur nodig zijn. Wij doen op basis van ervaringscijfers de aanname dat 4 medewerkers uit de organisatie betrokken zijn bij de opbouw Oudewater en 40 (vertegenwoordiging vanuit ieder taakveld in de ambteljke organisatie) bij de ontvlechting voor 2,5 dag per week.
- Ten aanzien van kosten voor P&O in het totaaloverzicht is sprake van de volgende posten:

Categorie	Indicatie
Externe begeleidng ontwerp nieuwe organiatie/ reorganisatie Woerden	120.000
Extra kosten OR	15.000
Kosten plaatsingscommissie	25.000
Functiewaardering	25.000
Extra opleidingskosten personeel	50.000
Personele frictiekosten lager inschaling bij overgaan Oudewater	300.000
Totaal	**535.000**

- De toelichting op deze posten is als volgt:
    - De eerste post betreft de externe begeleiding van beide gemeenten om tot de opbouw van een nieuwe organisatie (inrichtingsplan) en het herontwerp van de ambtelijke organisatie van Woerden te komen als gevolg van de ontvlechting. We gaan uit van 2 separate sporen à 60.000 per traject.
    - Bij extra kosten OR gaat het om extra uren die OR besteedt in ontvlechting en opbouw en opleidingskosten nieuwe OR Oudewater.
    - De kosten van de plaatsingscommissie is een raming van de kosten voor externe leden om plaats te nemen in plaatsingscommissie.
    - De kosten voor functiewaardering hangen samen met het nieuwe waarderen van de functies uit het inrichtingsplan van Oudewater
    - De extra opleidingskosten zijn een raming van de kosten die de gemeente Oudewater maakt voor opleidingen van medewerkers die nieuwe functies gaan innemen in de nieuwe organisatie
    - De personele frictiekosten zijn een extra uitgave voor medewerkers die overgaan naar de ambtelijke organisatie en daar in een salarisschaal terechtkomen. Hierbij is de aanname dat het gaat om 10 fte die in de Oudewaterse organisatie gemiddeld 500 EUR per maand lager ingeschaald worden voor een periode van gemiddeld 5 jaar. De aanname is hiermee dat deze medewerkers gecompenseerd worden voor een lagere inschaling tijdens deze 5 jaar. Uiteraard is dit onder voorbehoud van de uitkomsten van onderhandelingen met de vakbonden.
- Ten aanzien van de post communicatie in het totaaloverzicht gaat het om een raming van circa 100.000 EUR voor extra communicatie als gevolg van de ontvlechting en de hiermee samenhangende organisatie van medewerkersdagen, bijeenkomsten en dergelijke.

- Ten aanzien van de overige projectkosten gaat het om kosten die samenhangen met juridisch/fiscaal advies en verhuizingen naar de nieuwe huisvesting van Oudewater:

Categorie	Indicatie
Juridisch/fiscaal advies	100.000
Verhuizing	20.000
Totaal	**120.000**

- Bij de post 'Impact going concern (gedurende ontvlechting en opbouw/reorganisatie) gaat het om kosten die samenhangen om de productie op peil te houden voor beide gemeenten. De ervaring leert dat een ontvlechtings- en opbouwproces tot gevolg kan hebben dat bepaalde medewerkers zullen gaan vertrekken, dat het ziekteverzuim stijgt en dat er in de transitieperiode minder efficiënt gewerkt wordt als gevolg van alle veranderingen. Bij de transitieperiode gaat het niet alleen om het ontvlechtingsjaar, maar juist ook om de eerste twee opstartjaren waarin de zelfstandige Oudewaters en Woerdense organisatie hun draai weer zullen moeten vinden. Om in deze periode van circa drie jaar de productie c.q. de going concern op peil te houden ('de winkel blijft immers open') is inhuurbudget nodig. Hiervoor hebben wij als aanname gehanteerd een bedrag van 5% van de loonsom van de huidige ambtelijke organisatie. De loonsom van het de ambtelijke organisatie is circa EUR 35 mln. 5% van deze loonsom is EUR 1.750.000,-
- Laatste post in het totaaloverzicht betreft de personele frictiekosten. Deze zijn uiteraard nog onbekend. Om een beeld te vormen om welk bedrag het hierbij kan gaan hebben we twee scenario's uitgerekend: 5 fte en 10 fte. Per fte gaan we uit van een gemiddeld salarisbedrag van EUR 70.000 per jaar met een opslag van EUR 35.000 voor overhead. Rekenen met een termijn van 3 jaar is gebruikelijk in den lande. Per fte komt het bedrag dan uit op gemiddeld 315.000 per FTE. 5 FTE is daarmee EUR 1.575.000. 10 FTE het dubbele bedrag.

Structurele kosten ontvlechting

- Ook de hoogte van de structurele kosten voor beide gemeenten is met grote onzekerheid omgeven. Hier kunnen wij in de huidige situatie nog geen uitspraken over doen. Verdere verdieping is nodig op basis van richtinggevende uitspraken van beide gemeentebesturen indien besloten wordt dit scenario verder uit te werken.
- Wij onderscheiden twee majeure structurele kostenposten voor beide gemeenten:
    - Personele lasten
    - Huisvestingslasten (in geval Oudewater)
    - Extra inhuur in geval uitvallen eenpitters
- Ten aanzien van de impact op de structurele lasten hangt het af van de omvang waarin beide organisaties willen investeren in de personele lasten van de eigen organisaties.
- Oudewater zou naast structurele personele lasten ook aanvullende huisvestingslasten moeten betalen. De gemeente is namelijk binnenkort niet meer in de gelegenheid om een volwaardige eigen ambtelijke organisatie te huisvesten. Dit zou dan ook een stijging van de huisvestingslasten met zich mee brengen ten opzichte van de huidige situatie.
- Ook worden beide organisaties naar verwachting kwetsbaarder. Hoewel dit naar verwachting in grotere mate het geval zal zijn voor Oudewater. Dit zal inhouden dat de inhuur van beide gemeenten naar verwachting toeneemt. De structurele inhuurlasten nemen daartoe naar verwachting toe.

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

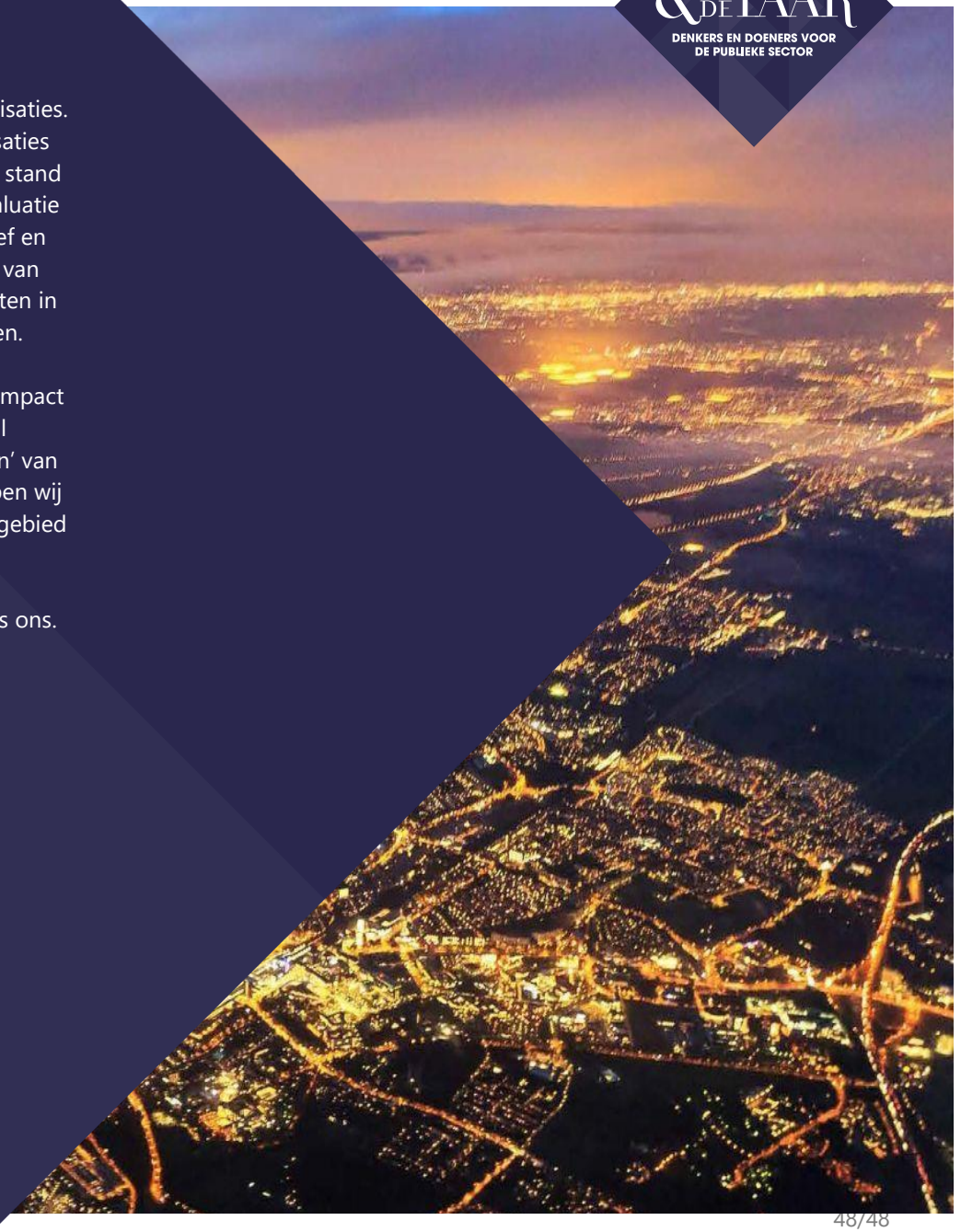
Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).