

Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 8 oktober 2018
Portefeuillehouder(s) : Wethouder Becht
Portefeuille(s) : Samenwerking Oudewater – Woerden
Contactpersoon : R. van Doggenaar
Tel.nr. : 8434
E-mailadres : doggenaar.r@woerden.nl

Onderwerp:

Ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater

Kennismemen van:

Reactie van het college op raadsvragen over de ambtelijke samenwerking

Inleiding:

Op 28 juni 2018 is tijdens een politieke avond van de gemeenteraad van Woerden gesproken over de ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden. Een discussiestuk (18.012483) opgesteld door de heren Brouwer en De Jonge van de ChristenUnie-SGP fractie fungeerde als onderlegger voor het gevoerde debat. Het debat en discussiestuk hebben in een aantal vragen aan het college geresulteerd. Middels deze raadsinformatiebrief geeft het college een reactie op de gestelde vragen.

Een deel van de gestelde vragen gaat niet enkel over de ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden, maar over regionale samenwerking in bredere zin. Bijvoorbeeld over hoe het college aankijkt tegen eventuele toekomstige samenwerkingen met buurgemeenten. Regionale samenwerking omvat echter ook de samenwerking in U10- en AGW-verband en de deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Al deze onderwerpen zijn nauw met elkaar verbonden. Het college reageert in deze raadsinformatiebrief echter enkel op vragen over de ambtelijke samenwerking met Oudewater. Een sterkere focus op dit onderwerp creëert meer ruimte voor diepgang. Bij de discussie over regionale samenwerking in brede zin, welke aan de raad in het coalitieakkoord is toegezegd, kan dit document fungeren als één van de onderleggers.

Ten behoeve van de leesbaarheid wordt niet elke raadsvraag individueel beantwoord. De door de fracties gestelde vragen vertonen inhoudelijk gezien veel overlap. Terugkerende vragen zijn de volgende:

- Zijn de initiële investeringskosten terugverdiend?
- Wat is de meerwaarde van de samenwerking voor Woerden? Zijn de voorafgaand aan de samenwerking benoemde voordelen werkelijkheid geworden?
- Is de gemeenteraad jaarlijks voldoende uitgebreid en volledig over de samenwerking geïnformeerd?
- Hoe wordt in de komende jaren uitvoering gegeven aan de samenwerking? Is er sprake van een nieuwe koers? Welke rol hebben het college en de gemeenteraad hierin?

Bovenstaande vragen en onderwerpen komen in deze raadsinformatiebrief op thematische wijze aan de orde. Hierbij wordt tevens ingegaan op meer specifieke, technische vragen voortkomend uit het discussiestuk en bijbehorende debat van 28 juni 2018.

Naast een reactie op de gestelde vragen vormt dit document, gezamenlijk met het eerder opgestelde discussiestuk, het startpunt voor een bredere bespreking van de (toekomstige) ambtelijke samenwerking met Oudewater. Deze bredere bespreking vormt de opmaat naar het besluitvormingsproces over de voortzetting van de samenwerking met Oudewater en de (eventueel) daarvoor op te stellen nieuwe dienstverleningsovereenkomst, waar in 2020 een besluit over moet worden genomen.

Kernboodschap:

Verwachte voordelen en kostenbesparingen

De businesscase van adviesbureau Berenschot (13i.03842) vormt de zakelijke onderbouwing voor de op 13 december 2013 gesloten dienstverleningsovereenkomst, waarin de ambtelijke apparaten van de gemeenten Woerden en Oudewater zijn samengevoegd. In deze businesscase zijn de redelijkerwijs te verwachten voordelen en kostenbesparingen van de ambtelijke samenvoeging beschreven. Hieronder volgt een overzicht van de vooraf benoemde voordelen voor de gemeente Woerden.

1. Kwaliteitsimpuls op het niveau van producten, personeel en ICT

Bureau Berenschot geeft in haar businesscase aan dat zij door de samenvoeging een kwaliteitsimpuls verwacht op het gebied van producten, personeel en ICT. Belangrijk argument voor de kwaliteitsimpuls is een afname van de kwetsbaarheid door een bredere personele bezetting, oftewel schaalvergroting. Verder is een verbetering op productniveau volgens bureau Berenschot mogelijk door harmonisatie van processen, kruisbestuiving en kennisuitwisseling. Op personeelsgebied maakt de schaalvergroting een niveauverbetering mogelijk door kruisbestuiving en de mogelijkheid tot het aantrekken van kwalitatief hoogwaardiger personeel. Ten slotte zorgt schaalvergroting op ICT gebied tot een toename van het vernieuwingsvermogen (versnelling van de vernieuwing) en het terugdringen van de kwetsbaarheid van de ICT-organisatie.

2. Structurele kostenbesparing op ICT-gebied

Los van de kwaliteitsimpuls voor producten, personeel en ICT voorziet bureau Berenschot in haar businesscase de mogelijkheid tot een structurele kostenbesparing op ICT-gebied van € 135.000,- per jaar. Hierbij wordt uitgegaan van de in 2013 geldende omstandigheden en een gelijkblijvend investeringsniveau van beide gemeenten. Adviesbureau Berenschot geeft aan dat synergievoordelen, slimmer inkopen, efficiënter organiseren en het professionaliseren van de werkzaamheden tot deze besparing kan leiden. Deze kostenbesparing kan worden ingezet om de initiële investering voor de samenvoeging mee terug te verdienen

Naast de structurele kostenbesparing kunnen toekomstige taken door samen op te trekken goedkoper worden uitgevoerd, dan wanneer beide gemeenten deze afzonderlijk zouden uitvoeren. Het betreft dan geen besparing, maar een minder harde stijging van de meerkosten. Afhankelijk van de ICT-ontwikkelingen in gemeenteland kan dit volgens bureau Berenschot op termijn substantiële voordelen opleveren.

Behaalde voordelen en kostenbesparingen

Inmiddels is de ambtelijke samenvoeging 3,5 jaar actief en kan een tussentijdse balans voor wat betreft de behaalde voordelen en kostenbesparingen worden opgemaakt.

1. Kwaliteitsimpuls op het niveau van producten, personeel en ICT

De ambtelijke samenvoeging heeft ontegenzeggelijk een positief effect gehad op product- en personeelsniveau. Waarbij de verbeterde personele bezetting direct als belangrijkste oorzaak voor de productverbetering kan worden aangewezen. De verminderde kwetsbaarheid op de vakgebieden recreatie en toerisme en economische zaken kan hierbij als voorbeeld dienen. Dankzij de ambtelijke samenvoeging kennen deze twee beleidsgebieden, waarop Woerden voorafgaand aan de fusie kwetsbaarheid ervaarde, een bredere bezetting waardoor de levering van producten zekerder is.

Naast verminderde kwetsbaarheid heeft de ambtelijke samenvoeging op andere manieren bijgedragen aan een betere personele bezetting. De schaalvergroting heeft de interne arbeidsmobiliteitsmogelijkheden vergroot. Voor medewerkers zijn er meer mogelijkheden om intern door te schuiven naar een functie passend bij hun talenten en ambities. Daarnaast heeft de organisatie meer personeel om uit te kiezen in relatie tot de uit te voeren werkzaamheden. In de afgelopen jaren zijn er meerdere voorbeelden aan te wijzen waaruit de positieve effecten van de vergrote arbeidsmobiliteit op de personele bezetting blijkt.

Op personeelsgebied is tevens aangetoond dat de gerealiseerde schaalvergroting mogelijkheden biedt om kwalitatief hoogwaardiger personeel te werven. Een concreet voorbeeld hiervan is de wijze waarop is omgegaan met het aantrekken van een concerncontroller. De concerncontroller is verantwoordelijk gemaakt voor het bedienen van beide gemeentebesturen. Als gevolg hiervan kon deze functie tegen een hoger schaalniveau worden weggezet, hetgeen tot kwalitatief betere sollicitanten heeft geleid.

Op productgebied kan melding worden gemaakt van meerdere geharmoniseerde processen. Een goed voorbeeld hiervan is het meldingssysteem voor meldingen openbare ruimte. Ook het aanbestedingsbeleid en de klachtenregeling inkoop en aanbesteding zijn voorbeelden van gebieden waarop synchronisatie heeft plaatsgevonden en efficiencyvoordelen zijn behaald. Het dossier breedbandinternet in het buitengebied vormt een goed voorbeeld van een dossier waar kennisuitwisseling tot efficiency- en effectiviteitsvoordelen heeft geleid.

De samenvoeging heeft slechts tot een zeer beperkte schaalvergroting op ICT-gebied geleid. Hierdoor is op dit gebied nauwelijks sprake van een toename van het vernieuwingsvermogen en het terugdringen van de kwetsbaarheid van de ICT-organisatie. Voor een positieve impuls op dit gebied is, zoals reeds aangegeven in de businesscase, een bredere regionale samenwerking nodig.

2. Structurele kostenbesparing op ICT-gebied

Adviesbureau Berenschot zag in 2013 mogelijkheden voor een structurele kostenbesparing op ICT-gebied van € 135.000,- per jaar. Bij de raming van deze structurele kostenbesparing is uitgegaan van de in 2013 geldende omstandigheden en een gelijkblijvend investeringsniveau van beide gemeenten. De M&I rapportage van maart 2018 (18i.02525) toont aan dat het ICT-landschap in gemeenteland aan grote veranderingen onderhevig is. De ontwikkeling van de digitale overheid speelt een cruciale rol in de modernisering van de overheid. Kortom; sinds 2013 is er op ICT-gebied heel veel veranderd. De omstandigheden van toen zijn nu niet langer van toepassing. Het behalen van een structurele kostenbesparing van € 135.000,- per jaar is als gevolg van deze veranderingen niet mogelijk gebleken.

Wel zijn door de ambtelijke samenvoeging naar alle waarschijnlijkheid substantiële voordelen behaald door het gezamenlijk goedkoper kunnen uitvoeren van ICT-processen. De kosten voor deze processen zijn vermoedelijk lager dan wanneer beide gemeenten deze individueel hadden uitgevoerd. Het is echter lastig om deze besparing op meerkosten inzichtelijk te maken, omdat vergelijkingsmateriaal ontbreekt.

3. Stevigere regionale positie

Berenschot heeft in haar businesscase een stevigere regionale positie niet benoemd als redelijkerwijs te verwachten voordeel. Het onderwerp is wel enkele malen aan de orde gekomen in raadsvoorstellen voorafgaand aan de ambtelijke samenwerking (13R.00159). Zowel het college van Oudewater als het college van Woerden ervaart door de ambtelijke samenwerking een stevigere positie in verschillende regionale overlegorganen en samenwerkingsverbanden. Deze stevigere positie wordt onder andere ervaren bij de regionale samenwerking in de Lopikerwaard en binnen de gemeenschappelijke regelingen Veiligheidsregio Utrecht en Omgevingsdienst regio Utrecht. Belangrijke randvoorwaarde voor het benutten van een stevigere regionale positie als uitvloeisel van de ambtelijke samenwerking is, dat de politiek-bestuurlijke ambities van beide gemeenten in grote lijnen, met behoud van maatwerk en ruimte voor eigen beleid, gelijk aan elkaar moeten zijn.

Voortzetting van de samenwerking

In januari 2018 bent u geïnformeerd over de intentie om de samenwerking tussen Oudewater en Woerden voort te zetten op basis van partnerschap (18R.00022). De gemeenteraad van Oudewater heeft daarbij enkele kaders benoemd waarbinnen samenwerking op basis van partnerschap wat hun betreft kan plaatsvinden. Denk hierbij onder andere aan de vrijheid om eigen beleidskeuzes te kunnen maken, de mogelijkheid tot eigen keuzes voor de inkoop van diensten en het betrekken van de gemeenteraden bij het nemen van onomkeerbare stappen inzake de ambtelijke samenwerking. Voor het volledige kader wordt verwezen naar het raadsvoorstel van het Oudewaterse presidium (17R.00923) en de zienswijze van het college daarop (17R.00993).

Voortzetting van de samenwerking op basis van partnerschap is geen koerswijziging. Sterker nog, adviesbureau SeinstravandeLaar beschouwt samenwerking op basis van partnerschap in de door haar uitgevoerde evaluatie (16.019420) als 'teruggaan naar de basis'. Bureau Berenschot geeft in haar businesscase uit 2013 al aan dat openheid, transparantie en willen investeren in elkaar kritische succesfactoren zijn voor het welslagen van de samenwerking. Twee citaten uit de businesscase geven aan

hoe belangrijk Berenschot deze kritische succesfactoren, die nauw aansluiten op het concept partnerschap, vindt:

“Het is belangrijk dat beide besturen open en transparant zijn naar elkaar over wensen, belangen en doelstellingen. Alleen dan kan, in goed overleg met de ambtelijke top, gekomen worden tot voordeel voor alle betrokken partijen.”

“Leer elkaar als besturen en als MT’s goed persoonlijk kennen. Zeker als bestuurders, die elkaar straks moeten vertrouwen met elkaars medewerkers, is het van belang om een band op te bouwen die voldoende is om vertrouwen te kunnen laten groeien.”

Vanaf het begin heeft samenwerking op basis van partnerschap onderdeel uitgemaakt van de argumentatie waarop het raadsbesluit tot een ambtelijke samenvoeging is gebaseerd. Na een periode van enige verzakelijking in de samenwerking wordt, mede op basis van de uitgevoerde evaluaties, getracht om in de komende periode de partnerschapsgedachte te versterken. In de raadsinformatiebrief van januari 2018 (18R.00022) is aangegeven op welke wijze hier uitvoering aan wordt gegeven. Samenwerken op basis van partnerschap moet onnodige bureaucratie voorkomen en biedt de mogelijkheid om de potentiële meerwaarde van de samenwerking volledig te benutten. Op deze manier komen we steeds dichterbij de stip op de horizon, die op basis van de businesscase van Berenschot beoogd werd.

Rolverdeling en uitdagingen

Een samenwerking gebaseerd op partnerschap vraagt het nodige van alle betrokkenen. Voor zowel het ambtelijk apparaat als de colleges en gemeenteraden van beide gemeenten liggen er uitdagingen om hier een goede invulling aan te geven. Hieronder worden belangrijke uitdagingen voor de komende periode benoemd.

Ambtelijk apparaat

Het ambtelijk apparaat dient beide colleges en gemeenteraden in positie te brengen om hun taken goed uit te kunnen voeren. De colleges moeten in staat zijn om uitvoering te geven aan de door de raad gestelde kaders. Voor het college van Oudewater gaat het dan om het vertalen van de gestelde kaders naar specifieke opdrachten. Daarnaast moeten beide gemeenteraden in staat zijn om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol krachtig te kunnen uitvoeren. Colleges en gemeenteraden kunnen deze rol enkel pakken wanneer zij op een goede manier door de ambtelijke organisatie worden geïnformeerd. De gemeenteraad is jaarlijks via de reguliere P&C cyclus geïnformeerd over de voortgang van de samenwerking. Daarnaast hebben raadsvragen en evaluatierapportages aanleiding gegeven tot het informeren van de raad. Naar blijkt is de huidige behoefte van de raad om aan deze informatievoorziening specifiek en uitgebreid invulling te geven. Vanaf heden wordt daaraan invulling gegeven. Deze raadsinformatiebrief vormt hiertoe een eerste aanzet.

Colleges van Oudewater en Woerden

Adviesbureau SeinstravandeLaar heeft in haar evaluatie geconcludeerd, dat de bestuurlijke verbinding tussen de colleges van Oudewater en Woerden vooralsnog beperkt uit de verf komt. Zij adviseren om periodiek voltallige collegeontmoetingen te beleggen om de stand van zaken in de samenwerking door te spreken, ontwikkelingen te delen en met elkaar kansen op beleidsafstemming te verkennen. Vanaf januari 2018 vindt maandelijks een gezamenlijke collegevergadering plaats. In deze vergadering komen gedeelde onderwerpen aan de orde. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het synchroniseren van de P&C-cyclus. Besluitvorming over deze onderwerpen vindt plaats in de individuele collegevergaderingen. De gezamenlijke collegevergadering is een voorbeeld van de manier waarop de bestuurlijke verbinding tussen beide colleges wordt versterkt. Om uitvoering te kunnen geven aan samenwerking op basis van partnerschap dienen beide colleges in de komende periode echter te blijven zoeken naar mogelijkheden om de bestuurlijke verbinding te versterken.

Gemeenteraden Oudewater en Woerden

Naast de aanbeveling om tot bestuurlijke verbinding te komen, doet het bureau SeinstravandeLaar tevens een suggestie om de politieke verbinding tussen de gemeenteraden te versterken. In hun ogen is het verstandig om jaarlijks de gemeenteraden samen te brengen om ze te informeren over de ontwikkelingen rondom de samenwerking en verwachtingen en wensen op te halen. Op deze manier kan worden gewerkt aan draagvlak voor de samenwerking. Het voorstel van SeinstravandeLaar doet denken aan de tijdens de politieke avond door Progressief Woerden gedane suggestie om tot een intergemeentelijke commissie te komen of op zijn minst een gezamenlijke raadssessie te organiseren om met elkaar te spreken over de samenwerking. Het is aan de gemeenteraden om te bepalen of een intergemeentelijke commissie of

gezamenlijke sessie wenselijk is. Vanuit het idee van een samenwerking gebaseerd op partnerschap lijkt het echter niet meer dan logisch om als gemeenteraden periodiek bij elkaar te komen om informatie uit te wisselen. Een dergelijke informatie-uitwisseling kan bijdragen aan een sterkere politieke verbinding tussen de gemeente Oudewater en Woerden.

Samenwerken op basis van partnerschap is een keuze

Een goede informatieverschaffing en het intensiveren van politiek, bestuurlijke verbindingen kunnen een belangrijke bijdragen leveren aan het beter benutten van het volledige potentieel van de ambtelijke samenvoeging. Door intensivering van de politiek, bestuurlijke verbinding tussen beide gemeenten kan de slagkracht in de regio worden versterkt. Het vinden van gebieden waarop bestuurlijke afstemming wenselijk is, is door frequente informatie-uitwisseling op politiek en bestuurlijk niveau gemakkelijker. Het behalen van gewenste schaalvoordelen is ten dele afhankelijk van deze bestuurlijke afstemming. Uiteraard is het echter aan de gemeenteraden om te bepalen of er behoefte is aan een sterkere politieke verbinding en zo ja, op welke manier zij hier invulling aan willen geven. Het bovenstaande wordt enkel ter overweging aan u meegegeven en vormt als zodanig informatie die u kunt gebruiken bij de bredere bespreking over ambtelijke samenwerking met Oudewater.

Financiën:

Niet van toepassing.

Vervolg:

Voorliggende raadsinformatiebrief vormt het startpunt voor een bredere bespreking van de ambtelijke samenwerking met Oudewater. Deze bredere bespreking vormt een opmaat naar het besluitvormingsproces over de voortzetting van de samenwerking en de (eventueel) daarvoor op te stellen nieuwe dienstverleningsovereenkomst, waarover in 2020 een besluit moet worden genomen.

Bijlagen:

1. Raadsvoorstel samenwerkingsmodel Oudewater – Woerden (13R.00159)
2. Businesscase samenwerking Oudewater – Woerden (13i.03842)
3. Evaluatie ambtelijke fusie (16.019420)
4. Kaders vervolg ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden (17R.00923)
5. RIB Zienswijze college op raadsvoorstel kaders vervolg ambtelijke samenwerking (17R.00993)
6. RIB samenwerking op basis van partnerschap (18R.00022)
7. Definitief rapport M&I (18i.02525)
8. Discussiestuk CU/SGP (18.012483)

De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA



De burgemeester,

V.J.H. Melkenboer



RAADSVOORSTEL

13R.00159



Gemeente Woerden



13R.00159

Indiener: college van burgemeester en wethouders

Datum: 14 mei 2013

Portefeuillehouder(s): V. Molkenboer, M. Schreurs

Portefeuille(s): regionale samenwerking, personeel en organisatie

Contactpersoon: B. van Hell

Tel.nr.: 428914

E-mailadres: hell.b@woerden.nl

Onderwerp: Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden

De raad,

overwegende dat Oudewater en Woerden bestuurlijke zelfstandigheid willen waarborgen door één ambtelijke organisatie voor Oudewater en Woerden te vormen die de ambtelijke kwetsbaarheid vermindert en de kwaliteit van de uitvoering voor twee gemeenten versterkt

besluit:

1. Het college opdracht te geven de samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten verleent voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst en overeenkomstig de uitgangspunten zoals verwoord in de Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden
2. Het college opdracht te geven uiterlijk november 2013 de financiële kaders (businesscase) ter besluitvorming aan de raad aan te bieden
3. Het college opdracht te geven uiterlijk januari 2014 de ingevulde dienstverleningsovereenkomsten ter kennisname aan de raad te sturen
4. Uiterlijk 1 januari 2015 te starten met de nieuwe, samengevoegde organisatie

Inleiding:

De raden van Oudewater en Woerden hebben respectievelijk op 15 maart en 30 januari 2012 besloten toe te groeien naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de decentralisaties in het sociale domein en de ontwikkeling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en bijbehorende kwaliteitseisen. Oudewater en Woerden hebben samen meer massa en uitvoeringskracht om aan deze nieuwe beleidsontwikkelingen te voldoen.

Uit de bestuurskrachtonderzoeken van beide gemeenten (Partners+Pröpper en WagenaarHoes) bleek dat de ambities van de gemeenten hoger zijn dan de ambtelijke organisaties aankunnen. Gezamenlijk raakt dit meer in evenwicht.

Daarnaast zijn er veel overeenkomsten waardoor voordeel te behalen is. Beide gemeenten hechten aan de historische binnenstad, de identiteit van de kernen en profileren zich als gemeenten in het Groene Hart. Door intensief samen te werken ben je een stevigere partij richting partners zoals de provincie en andere gemeenten.

Door de ambtelijke integratie wordt de ambtelijke kwetsbaarheid verminderd en de kwaliteit van uitvoering versterkt. Beide gemeenten nemen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kracht

en kwaliteit van het lokaal bestuur in het gebied. Voor Oudewater wegen vooral de vermindering van de kwetsbaarheid en kwaliteitsverbetering zwaar en voor Woerden is het nemen van verantwoordelijkheid in de regio een belangrijke overweging.

Tegelijkertijd blijft de bestuurlijke zelfstandigheid van Oudewater en Woerden geborgd. Beide gemeenten willen autonoom, bestuurskrachtig en zelfbewust kunnen opereren. De ambtelijke samenvoeging is niet bedoeld als opstap voor een bestuurlijke fusie. Oudewater en Woerden willen investeren in elkaars belangen en samen de vele bestuurlijke uitdagingen aangaan die op de gemeenten afkomen.

De ambtelijke samenvoeging heeft ook niet als doel het realiseren van efficiencyvoordeel. Wel is het streven de investering die gemoeid gaat met de samenvoeging terug te verdienen in een aantal jaren. Verder zal het efficiencyvoordeel veelal worden ingezet voor kwaliteitsverbetering.

De stap die nu gemaakt moet worden is een keuze voor de bestuurlijk-juridische constructie voor de besturing van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Dit komt feitelijk neer op een keuze tussen een gemeenschappelijke regeling die als werkgever optreedt voor de gehele ambtelijke organisatie en diensten verleent aan beide besturen of een model waarin één gemeente (Woerden) als werkgever optreedt en diensten verleent voor beide gemeentebesturen.

De afgelopen tijd hebben de colleges en de stuurgroep zich verdiept in de verschillen tussen deze modellen. Onder andere door op werkbezoek te gaan bij Ommen en Ten Boer. Ommen werkt samen in een gemeenschappelijke regeling met Hardenberg en Ten Boer heeft Groningen opdracht verleend de diensten te verlenen op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Ook is gekeken naar recente ervaringen met dienstverleningsovereenkomsten in Enschede-Losser en Aalsmeer-Amstelveen.

Na uw besluit wordt de samenwerking verder voorbereid. Dit houdt in:

- De voorbereiding van een ontwerp-DVO
- Het globaal in beeld brengen van de financiële consequenties van deze ontwerp-DVO in een businesscase (najaar 2013)
- Het voorbereiden van de organisatorische integratie van de twee huidige organisaties en de ambtelijke invulling/aansturing van het tweezijdig opdrachtnemerschap.

Bevoegdheid:

De colleges zijn formeel bevoegd besluiten te nemen over de ambtelijke organisatie. De colleges hebben de raden gevraagd een keuze te maken in het bestuurlijk-juridische model.

Beoogd effect:

Een keuze voor het samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Hiermee kan de samenwerking verder uitgewerkt worden.

Argumenten:

De keuze is feitelijk tussen twee modellen

Uitgaande van het besluit van de gemeenteraden om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie zijn er in essentie twee modellen.

- In het ene model voeren Oudewater en Woerden – op basis van een gemeenschappelijke regeling – een gezamenlijk bestuur over de taken waarop zij samenwerken. Onder dat gezamenlijk bestuur is dan een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie gepositioneerd.
- In het tweede model voeren Oudewater en Woerden ieder het eigen bestuur uit over de taken die worden uitgevoerd, waarbij de ambtelijke organisatie rechtspositioneel is ondergebracht bij Woerden. Voor de uitvoering van de taken van Oudewater wordt een dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Oudewater afgesloten.

Andere modellen zoals een shared service centre of netwerkorganisatie lenen zich gelet op het raadsbesluit (dat immers uitgaat van een volledige ambtelijke integratie) niet voor deze samenwerking omdat hierbij slechts een deel van de taken samen op wordt gepakt of enkele belangen samen worden behartigd.

We stellen voor te kiezen voor het model waarbij de ambtelijke organisatie van Woerden de diensten voor beide gemeenten uitvoert. De dienstverlening aan Oudewater vindt op basis van een dienstverleningsovereenkomst plaats. In dit voorstel staan de belangrijkste argumenten hiervoor afgezet tegen het alternatief: de gemeenschappelijke regeling.

In het kort kunnen de voor- en nadelen van beide modellen als volgt worden samengevat:

Uitvoering bij één gemeente:

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Zakelijke verhouding op basis van dienstverleningsovereenkomst	Beleidsharmonisatie is minder urgent, waardoor efficiëntie minder snel wordt gehaald
Duidelijk opdrachtgever en -nemerschap	Meer klant-leverancier dan samenwerking
Relatief eenvoudig te realiseren	Complex is de verhouding confectie vs. maatwerk
Weinig extra kosten	

Met gemeenschappelijke regeling:

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Door gezamenlijke aansturing makkelijker harmonisatie van beleid (efficiëntievoordeel)	Er komt een organisatie bij (twee gemeenten plus een uitvoeringsorganisatie)
Je werkt <u>samen</u> in een nieuwe werkorganisatie	Aansturing door twee gemeentesecretarissen
Het is makkelijker een andere gemeente aan te laten sluiten	Complexe structuur: kostentoedeling, extra bestuurslaag, veel afstemming nodig
	Geen gelijke positie
	Besluitvorming geschiedt in overkoepelend orgaan
	Democratische legitimiteit van besluitvorming staat onder druk

De mogelijke financiële consequenties van beide modellen zullen in hoofdlijnen niet sterk van elkaar verschillen wat betreft de taakuitvoering. Het eerste model (dvo) is bestuurlijk eenvoudiger ingericht, dus zal op dat punt zeker niet duurder zijn dan het andere model (GR). Er komt geen bestuur boven de organisatie en dus minder bureaucratie. De organisatie krijgt geen extra directeur die – naast de twee gemeentesecretarissen – de organisatie aanstuurt.

De transitiekosten zullen lager zijn, omdat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande organisatieontwikkelingen en gebruik kan worden gemaakt van bestaande systemen. Dit zal minder frictiekosten met zich meebrengen dan het inrichten van een nieuwe organisatie onder een GR.

Enkele uitgangspunten

- ✓ Samen zoeken we naar de inrichting van het model Oudewater-Woerden. Daarbij kijken we uiteraard naar hoe andere gemeenten dit organiseren, maar we zoeken vooral naar een invulling die bij onze gemeenten past.
- ✓ De raden stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan. Die ene organisatie staat dus ten dienste van twee beleidsbepalers. Dat vraagt wat van de organisatie en van het bestuur. Hier moet rekening mee gehouden worden. De gemeenteraden van Oudewater en Woerden kunnen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit blijven voeren als in de huidige situatie.

- ✓ De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel wordt in eerste instantie ingezet om de investering terug te verdienen, maar voor het overige wordt het efficiencyvoordeel ingezet voor kwaliteitsverbetering.
- ✓ Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Dit betekent onder meer dat beide stadskantoren bezet blijven en hun loketfunctie behouden blijft.
- ✓ Dossierkennis van ambtenaren dient optimaal gewaarborgd te blijven. Functies die dicht tegen het college en de raad aan functioneren, blijven ook (fysiek) dicht tegen het college en de raad aan georganiseerd.

Argumenten

1. Het model waarin één ambtelijke organisatie diensten verleent voor meerdere gemeenten is relatief eenvoudig te realiseren

Ter illustratie enkele voorbeelden van deze vorm van samenwerking: Ten Boer-Groningen, Losser-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen. Het model houdt de samenwerking relatief eenvoudig. Het opzetten en inrichten van een nieuwe organisatie is niet nodig. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande structuren en processen van de uitvoerende gemeente. De medewerkers van Oudewater gaan over naar de bestaande organisatiestructuur van Woerden. Dat neemt niet weg dat de werkwijze binnen die organisatiestructuur wel kan wijzigen. De werkprocessen van beide gemeenten hou je tegen het licht en je haalt er het beste uit.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling zijn er meer stappen nodig. Er moet een nieuwe organisatie worden ingericht. Daarom moeten veel keuzen worden gemaakt in bijvoorbeeld welke systemen je gebruikt. Bovendien moet het personeel uit beide organisaties gehaald worden en in de nieuwe organisatie worden geplaatst.

2. Er is geen bestuurslaag tussen de colleges en de uitvoerende organisatie

De ambtelijke organisatie krijgt opdrachten van de twee colleges. Daar zit geen bestuur tussen die de organisatie aanstuurt. Dit past bij de wens om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Alle beleidsinhoudelijke besluiten worden door de twee colleges en gemeenteraden afzonderlijk genomen. Besluiten over personele aangelegenheden en bedrijfsvoering worden door het college c.q. de directie van Woerden vastgesteld. Oudewater kan zich vooral concentreren op de eigen beleidsvrijheid.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling wordt de uitvoeringsorganisatie aangestuurd door een bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Er zit dus een extra bestuurslaag tussen de colleges en de ambtelijke organisatie. De lijn tussen raad-college-ambtelijke organisatie is minder direct. Tussen het college en de ambtelijke organisatie zit dan het bestuur (AB en DB) van de gemeenschappelijke regeling die gaat over de uitvoering.

3. Er is een duidelijk opdrachtgever- en nemerschap

In het voorgestelde model is de gemeente Oudewater opdrachtgever aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden als uitvoerder. Deze verhouding wordt vastgelegd in een heldere en eenvoudige structuur van een dienstverleningsovereenkomst en kostenverdelingsafspraken.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Wanneer er een gemeenschappelijke regeling tussen zit is deze verhouding complexer. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft dan immers zeggenschap (hoewel alleen over de uitvoering), naast de afzonderlijke colleges en gemeenteraden.

Advies BOR

De Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) heeft positief geadviseerd over de vormgeving van de samenwerking in een model op basis van een dienstverleningsovereenkomst (zie bijlage). De BOR geeft ook een aantal aandachtspunten mee. We stellen het op prijs dat de BOR constructief meedenkt. Nader overleg tussen de bestuurder (in de zin van de Wet op de ondernemingsraden) en de BOR volgt.

Randvoorwaarden

Er zijn straks twee gemeenten met ieder een eigen begroting en jaarrekening die slechts de kosten

van de ambtelijke uitvoeringsdienst (loonkosten en overhead) delen. De wijze waarop dit gebeurt, wordt in de uitwerking bepaald. De efficiencywinst is groter naarmate beide colleges meer kunnen besluiten tot beleidsharmonisatie. In ieder geval moeten de kosten van de ambtelijke uitvoering gelijk blijven aan de huidige totale kosten. De samenwerking is o.a. geïnitieerd om de ambtelijke organisaties te versterken. Daarom zal de efficiencywinst veelal worden ingezet voor kwaliteitsverbetering, naast het terugverdienen van de investering die de ambtelijke integratie vergt. Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Ook is de inzet om de ambtelijke overhead zo strak mogelijk te organiseren. Voorkomen moet worden dat er extra 'leemlagen' ontstaan.

Kanttekeningen:

De verhouding tussen het leveren van 'confectie' en maatwerk is lastig.

Het is het goedkoopst en eenvoudigst om voor beide gemeenten precies hetzelfde standaardwerk te leveren. Iedere gemeente zal echter zijn eigen beleid voeren en er is dus maatwerk nodig. Volledig maatwerk (alles op de eigen manier blijven doen) leidt echter niet tot voordelen. Hierin moet gedurende de samenwerking een balans worden gevonden. Deze balans mag noch voor Oudewater, noch voor Woerden onvoordelig zijn. Overigens geldt dit voor elk samenwerkingsmodel.

In de bijlage 'Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden' zijn de belangrijkste uitwerkingsaspecten opgenomen. Deze zullen in de komende periode door de colleges worden opgepakt in het kader van de voorbereiding van de dienstverleningsovereenkomst en de personele integratie.

Financiën:

De voorbereiding van de samenwerking legt een budgettair beslag, waarvan de omvang momenteel wordt ingeschat. Het gaat om frictiekosten waarbij te denken valt aan: ICT-kosten, huisvestingskosten zoals verhuizing etc., personele integratie en projectkosten (bijvoorbeeld evt. inhuur op specialisme of procesbegeleiding).

Bovendien vergt het traject naar samenwerking een forse ureninzet, die consequenties kan hebben voor de inzet ten behoeve van andere taken. Voor de voorbereidingskosten tot 2015 zijn in beide gemeenten middelen gereserveerd, die hiertoe worden aangewend. Over de besteding zal op de reguliere wijze worden gerapporteerd.

Over de totale te begroten financiële consequenties krijgen de gemeenteraden eind 2013 een businesscase ter besluitvorming voorgelegd. Hoewel kostenbesparing geen doel is, is wel de verwachting dat er efficiencyvoordeel wordt behaald. Dit voordeel wordt ingezet om zowel de incidentele kosten van de invoering van het samenwerkingsmodel als de (mogelijke) systeemkosten op te vangen. Zo moet de investering die de samenwerking met zich meebrengt in de komende jaren worden terugverdiend.

Uitvoering:

Na uw besluit werken we de verdere voorbereidingen uit. In werkteams wordt de samenwerking concreet vormgegeven.

Communicatie:

Samenhang met eerdere besluitvorming:

Uw besluit van 30 januari 2012 (12R.00033) tot het vormen van een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor de gemeenten Oudewater en Woerden.

Bijlagen:

- Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (13i.01725)
 - Advies Bijzondere Ondernemingsraad (13i.01726)
-

De indiener: college van burgemeester en wethouders

de secretaris



dr. G.W. Goedmakers CMC

de burgemeester



V.J.H. Molkenboer

Berenschot

Businesscase samenvoeging ambtelijke apparaten gemeenten Oudewater en Woerden

**Hein Vloet
Frederik van Dalfsen
Arno van Kempen**

30 september 2013

Managementsamenvatting

De gemeenten Oudewater (9.886 inwoners) en Woerden (50.504 inwoners; samen dus 60.390 inwoners) hebben besloten hun ambtelijke apparaten samen te voegen door het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater (54 fte) op te laten gaan in het ambtelijk apparaat van Woerden (336 fte). In dit kader is aan Berenschot gevraagd een businesscase op te stellen, waarin in ieder geval antwoord wordt gegeven op de volgende twee vragen:

1. Breng in beeld wat nodig is om de integratie van de ambtelijke organisatie van Oudewater in de organisatie van Woerden te kunnen effectueren. Dit in kwantitatieve en kwalitatieve zin, voor zowel de korte als de lange termijn;
2. Benoem de voordelen van de samenvoeging van de ambtelijke organisatie van Oudewater en Woerden, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, voor zowel de korte als de lange termijn.

De businesscase is opgesteld voor de gemeenteraden en maakt inzichtelijk wat, op hoofdlijnen, de te verwachten effecten zijn van de ambtelijke samenvoeging. De effecten worden beschreven in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten op de terreinen personeel, producten en ICT. Daarbij vraagt men aandacht voor de korte termijn (incidentele effecten) en de lange termijn (structurele effecten).

Uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor deze businesscase zijn:

- De Woerdense situatie qua bedrijfsvoering en organisatie is het uitgangspunt, de organisatie van Oudewater gaat daarin op
- De gemeente Woerden is volledig juridische eigenaar van de nieuw te vormen ambtelijke organisatie, die voor twee zelfstandige gemeenten ambtelijke diensten verricht
- Er is geen sprake van taakstellingen die zijn meegenomen in de businesscase, we gaan uit van de huidige omvang van de organisaties
- Er wordt uitgegaan van gelijkblijvende productportfolio's waarbij bedrijfsvoeringsprocessen gaandeweg geharmoniseerd worden
- Oudewater blijft beschikken over een griffier en een gemeentesecretaris (wettelijke eis)
- Er wordt uitgegaan van harmonisatie van ICT-techniek door de volledige integratie van Oudewaterse ICT in de Woerdense ICT. Over het applicatielandschap moeten nog keuzes worden gemaakt
- Toekomstige, nog niet te kwantificeren, ontwikkelingen in termen van producten (bijv. door de decentralisaties) of personeel (wederom door bijv. de decentralisaties) of op het vlak van ICT (door bijv. verder gedigitaliseerde dienstverlening) zijn in de businesscase niet meegenomen;
- Beide stadskantoren blijven in gebruik door ambtenaren;
- Functies die dicht tegen beide colleges aan functioneren worden dicht bij de colleges georganiseerd;

- De gemeenteraad van Oudewater en die van Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren;
- Burger- en bestuursnabijheid.

Inhoudelijk beeld

Beide gemeenten streven grotendeels dezelfde doelstellingen na en delen de landschappelijke en regionale context. De agenda's en concrete producten voor de komende jaren worden grotendeels gedomineerd door wettelijke taken en majeure opgaven zoals de drie decentralisaties. Deze drukken een zware stempel op de ambities (zowel beleidsmatig als qua uitvoering). Beide gemeenten zijn zich er expliciet van bewust dat ze deze uitdagingen niet alleen aankunnen. Ook qua overige sociaal/maatschappelijke beleidsvoornemens delen beide gemeenten in belangrijke mate dezelfde agenda.

Kwaliteit

In termen van kwaliteit is er een verbetering te verwachten door het samenvoegen van beide ambtelijke organisaties. Dit effect zal niet direct op de eerste dag na samenvoeging merkbaar zijn. Met name op de wat langere termijn (na 1 tot 2 jaar) zal de kwaliteitsverbetering zichtbaar worden. Deze verbetering is voor het niveau van de producten het gevolg van harmonisatie van processen, kruisbestuiving en optimalisatie door kennisuitwisseling. Door de grotere schaal kan het kwaliteitsniveau van het eigen personeel verhoogd worden (door bijv. opleiding en kruisbestuiving) en kan kwalitatief hoogwaardiger personeel geworven worden. Ook op het gebied van ICT kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden als gevolg van de samenvoeging. Dit is het gevolg van meer schaalvoordelen, meer specialistische kennis en versnelling van de vernieuwing. De kwaliteitsverbeteringen op de vlakken producten en personeel zal voor Oudewater sterker zijn dan voor Woerden. Dat neemt niet weg dat ook Woerden zal profiteren van de samenvoeging en een verhoging van de kwaliteit kan verwachten. De verwachte kwaliteitsimpuls op ICT zal in toekomstige ontwikkelingen voor beide gemeenten aan de orde zijn.

Voor het bestuur van de gemeente Oudewater zal er wel een ander merkbaar effect zijn: het ambtelijk apparaat komt iets meer op afstand te staan. Dit zal mogelijk effecten hebben op de toegankelijkheid van het apparaat voor het bestuur; hier dient derhalve in de ambtelijke ondersteuning van het bestuur aandacht voor te zijn. Burgers zullen hier, uitgaande van de randvoorwaarden en het blijven behouden van een klantcontactcentrum in Oudewater, nauwelijks iets van merken.

Kwetsbaarheid

In termen van kwetsbaarheid is de nodige verbetering te verwachten door samenvoeging van beide ambtelijke apparaten. Dit is al op korte termijn te verwachten voor personele kwetsbaarheid aangezien onderlinge vervangbaarheid en meer robuustere bezetting van functies een direct gevolg

zijn van de samenvoeging. Met name voor de gemeente Oudewater zijn deze verbeteringen aan de orde. De voordelen voor Woerden zitten met name in een afname van de personele kwetsbaarheid rondom ICT en de afname van kwetsbaarheid in ICT-systemen en functionaliteit. Daarnaast zal Woerden ook op onderdelen profiteren van schaalvergroting en daardoor (nog) minder kwetsbaar worden.

Kosten

De structurele besparing als gevolg van een ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden blijft relatief beperkt tot € 135.000,- per jaar (prijspeil 2013) op het gebied van ICT. Op de componenten personeel en huisvesting zijn geen substantiële besparingen te verwachten; verhuizingskosten zijn wel te verwachten en zijn opgenomen in de projectkosten. Op het gebied van ICT wordt een bedrag van € 275.000,- incidentele kosten geraamd. De projectkosten worden geschat op € 250.000,-. Daarnaast zijn er personele frictiekosten te verwachten van € 230.000,- aan verminderde productenopbrengst. Dit leidt tot een geraamde terugverdientijd van € 755.000,- / € 135.000,- = 5,5 jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij deze terugverdientijd geen rekening is gehouden met extra bijdragen ter dekking van de kosten, dan wel via prioriteitstelling van te leveren producten.

Conclusie

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de te verwachten effecten en voordelen voor zowel Oudewater als Woerden hoofdzakelijk liggen op de terreinen 'kwaliteit' en 'kwetsbaarheid'. Er kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden voor het niveau van de producten, het personeel en de ICT. Dit hangt nauw samen met een afname van kwetsbaarheid voor producten/personeel en voor ICT. Ook kan geconcludeerd worden dat de effecten in termen van kosten pas op de langere termijn voordeel op zullen leveren. Ook wordt duidelijk dat op de langere termijn geen substantiële financiële voordelen ingeboekt kunnen worden. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat beide gemeenten qua personele bezetting al relatief bescheiden georganiseerd zijn. De belangrijkste kosteneffecten komen voort uit een te verwachten besparing op ICT van € 135.000,- op jaarbasis (niet op personeel maar op hardware/software). De totale benodigde investering van € 755.000,- (waarvan € 230.000,- gefinancierd wordt vanuit de totale loonsom van beide organisaties en € 525.000,- extra investeringen betreft) zal in 5,5 jaar terugverdiend worden.

Het is onze conclusie dat de winstpunten van de voorgenomen ambtelijke samenvoeging vooral in de kwaliteitsverbetering en in het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie liggen. Indien er louter financiële motieven aan de ambtelijke samenvoeging ten grondslag zouden liggen, is de samenvoeging een minder aantrekkelijke optie. Door samen op te trekken zullen toekomstige taken wel goedkoper kunnen worden uitgevoerd, dan wanneer beide gemeenten ieder afzonderlijk deze zouden vormgeven (o.a. ICT). Dit zijn, met het oog op toekomstige ontwikkelingen in gemeenteland, substantiële voordelen bij een gelijkblijvend kostenniveau.

Businesscase samenvoeging ambtelijke apparaten gemeenten Oudewater en Woerden

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	7
2. Inhoudelijk beeld Oudewater en Woerden	8
2.1 Oudewater	8
2.2 Woerden	9
2.3 Reeds bestaande samenwerking	10
2.4 De ambities voor Oudewater en Woerden 2013/2014	13
3. Businesscase	16
3.1 Randvoorwaarden en Uitgangspunten	16
4. Kwaliteit	19
4.1 Producten	19
4.2 Personeel	19
4.3 ICT	20
4.4 Afstand van het ambtelijk apparaat tot het bestuur en de burger	20
4.5 Conclusie	21
5. Kwetsbaarheid	22
5.1 Personele kwetsbaarheid	22
5.2 Kwetsbaarheid ICT	25
5.3 Conclusie	26
6. Kosten	27
6.1 Algemeen beeld	27
6.2 Personele kosten	28
6.3 Kosten voor ICT	33
6.4 Kosten voor huisvesting	36
6.5 Projectkosten	36
6.6 Conclusie	38
7. Kostenverdeling	39

Berenschot

7.1	Uitgangspunten	39
7.2	Advies	40
8.	Conclusies	42
9.	Kritische Succes Factoren en Risico's	43
9.1	Kritische Succes Factoren	43
9.2	Risico's	44

1. Inleiding

Deze businesscase gaat over de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater (9.886 inwoners op 1-5-2013) en Woerden (50.504 inwoners op 1-5-2013). Deze twee gemeenten (samen 60.390 inwoners) hebben besloten hun ambtelijke apparaten samen te voegen door het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater (54 fte) op te laten gaan in het ambtelijk apparaat van Woerden (336 fte). Er komt geen aparte juridische entiteit waarin de ambtelijke organisatie wordt ondergebracht. Juridisch eigenaarschap van de ambtelijke organisatie ligt volledig bij de gemeente Woerden; Woerden en Oudewater krijgen een grotere ambtelijke organisatie ter beschikking (390 fte i.p.v. respectievelijk 336 en 54 fte).

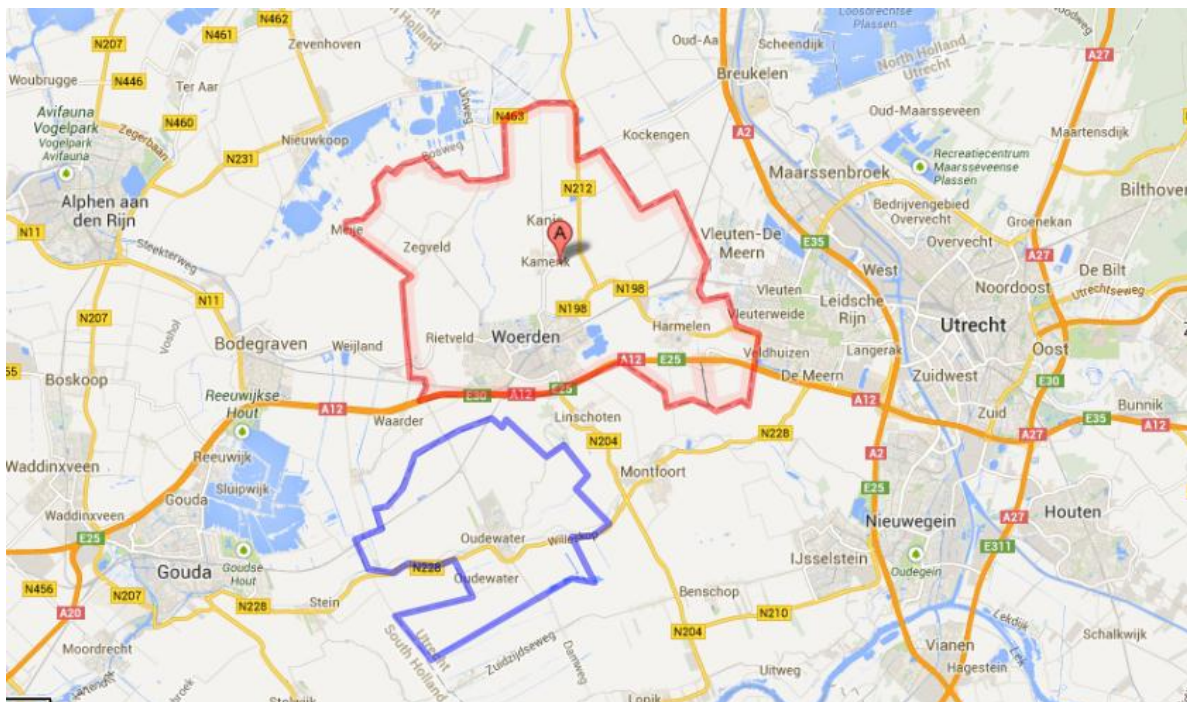
Beide gemeenten hebben hiertoe besloten op respectievelijk 30 januari 2012 (Woerden) en 15 maart 2012 (Oudewater). De twee gemeenten werken op dit moment al samen en doen dit sinds 1-1-2007 op het gebied van uitvoering van Werk en Inkomen. Sinds 1-7-2012 is het volledige sociale beleid overgedragen van Oudewater naar Woerden. Verregaande ambtelijke samenwerking is dus voor beide gemeenten niet onbekend. De gemeenten hebben besloten tot verdergaande samenwerking gezien de kwetsbaarheid van de huidige organisaties en met name ook de grote omvang van taken die op de gemeenten af zullen komen in komende jaren.

De businesscase wordt opgesteld voor de gemeenteraden en moet inzichtelijk maken wat, op hoofdlijnen, de te verwachten effecten zijn van de ambtelijke samenvoeging. De effecten worden gevraagd in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten op de terreinen personeel, producten en ICT. Daarbij vraagt men aandacht voor de korte termijn (incidentele effecten) en de lange termijn (structurele effecten). Zicht op de effecten moet (verdere) besluitvorming in de raden mogelijk maken. Belangrijk aandachtspunt voor de stuurgroep ambtelijke samenwerking Oudewater Woerden is dat de samenvoeging zoveel mogelijk budgetneutraal zou moeten plaatsvinden. Deze businesscase verschaft inzicht in óf dit mogelijk is en wat eventuele budgettaire effecten zullen zijn.

Om de effecten in beeld te krijgen is allereerst een inhoudelijke analyse gedaan van waar beide gemeenten op dit moment staan, wat hun toekomstvisies zijn en welke producten beide gemeenten de komende jaren gepland hebben staan. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 2. Daarna is gekeken naar de effecten in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. Deze worden inzichtelijk gemaakt voor de situatie in 2013 en zijn grotendeels gebaseerd op benchmark-onderzoeken die in Woerden in 2011 is uitgevoerd en in Oudewater in 2013. Daarbij wordt per aspect (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) in kaart gebracht wat relevante effecten zijn in termen van producten, personeel en ICT. Er is zowel naar zowel incidentele als structurele effecten gekeken. De beschrijvingen zijn een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve beelden. Hoofdstuk 3 schetst de uitgangspunten voor de businesscase. De te verwachten effecten worden achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken 4 t/m 7. Hoofdstuk 8 geeft de conclusies t.a.v. de te verwachten effecten. Hoofdstuk 9 staat stil bij de kritische succesfactoren voor en risico's van integratie van beide ambtelijke apparaten.

2. Inhoudelijk beeld Oudewater en Woerden

In dit hoofdstuk schetsen we het beleidsinhoudelijke beeld van Oudewater en Woerden. Eerst zetten we de ambities op hoofdlijnen uit, daarna zoomen we in op de voorgenomen producten van beide gemeenten en zetten deze ook naast elkaar. Ook zullen we hierbij kijken naar de toekomst en enkele majeure ontwikkelingen schetsen, die op gemeenteland afkomen – dus ook op Oudewater en Woerden. Na dit hoofdstuk is er een beeld van beide gemeenten waar de ambities liggen, hoe deze zich tot elkaar verhouden en vormt dit hoofdstuk ook een opmaat voor de feitelijke businesscase in de volgende hoofdstukken.



2.1 Oudewater

De gemeente

Oudewater is een gemeente met stadsrechten in het Groene Hart in de provincie Utrecht. Het ligt aan de monding van het riviertje de Lange Linschoten in de Hollandse IJssel en heeft 9.886 inwoners (1 mei 2013, CBS). De gemeente kent vier kernen: Oudewater, Snelrewaard, Hekendorp en Papekop. De oppervlakte van Oudewater bedraagt 40,10 km². Zoals op de kaart hieronder is te zien, grenzen de twee gemeenten niet fysiek aan elkaar. De tussenliggende strook land valt onder de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk (links) en Montfoort (rechts).

De Toekomstvisie

Oudewater heeft in 2005 een structuurvisie en in 2010 een toekomstvisie 2022 opgesteld: 'Oudewater is zijn toekomst waard'. Hiermee geeft de gemeente aan dat ze zelfverzekerd is en vanuit een zelfstandige positie vorm wil geven aan haar toekomst. Haar toekomstperspectief ziet er als volgt uit:

Berenschot

Oudewater is een zelfstandige, bestuurskrachtige gemeente die op vele terreinen zelfvoorzienend is. Oudewater kent een aantrekkelijk historisch stadscentrum en een open groen landschap, waarin agrarische bedrijvigheid, extensieve recreatie en natuur hand in hand gaan. Oudewater heeft een prettig woon- en leefklimaat in de stad en in de dorpen Hekendorp en Papekop en heeft een voorzieningenniveau dat past bij de schaal van Oudewater¹.

Deze visie vertaalt zich in 6 speerpunten:

1. Een aantrekkelijk historisch stadscentrum;
2. Een open groen landschap;
3. Een prettig woon- en leefklimaat;
4. Een passend voorzieningenniveau;
5. Een duurzaam en ondernemend bedrijfsleven;
6. Een krachtig bestuur en een levendige politieke cultuur.

Oudewater is derhalve een mooi stadje, trots op haar verworvenheden en omgeving en wil vanuit een krachtige, zelfstandige positie de toekomst aan. Dat beeld uit de toekomstvisie wordt onderschreven door de eerder opgestelde structuurvisie. Op onderdelen zal dat echter niet lukken; daarvoor zijn de opgaven op onderdelen te groot. Daarin is Oudewater overigens niet uniek; geen gemeente in Nederland kan al haar taken nog alleen uitvoeren. Bovenstaande visie en speerpunten geven aan waar voor Oudewater de komende periode de grootste belangen liggen.

2.2 Woerden

Woerden is een stad en gemeente in het westen van de provincie Utrecht, in het oosten van het Groene Hart. De gemeente bestaat uit de kernen Woerden, Harmelen, Kamerik en Zegveld. De gemeente Woerden heeft 50.504 (1 mei 2013, CBS) inwoners en heeft een oppervlakte van 92,92 km². In Woerden zijn de 10 collegedoelestellingen de kapstok voor beleidsontwikkeling. Daarnaast beschikt ook Woerden over een toekomstvisie. Beide worden hieronder behandeld.

De collegedoelestellingen

Het huidige college hanteert 10 doelstellingen in de ontwikkelingen in Woerden. Dit zijn:

1. Iedereen doet mee
2. Een veilig Woerden
3. Een sterke lokale samenleving
4. Een duurzame economische structuur
5. Bouw- en wooncapaciteit binnen de contouren maximaal benut
6. Planmatig beheer openbare ruimte
7. Bereikbaarheid Woerden voor fiets en openbaar vervoer
8. Dienstverlening: servicenormen gerealiseerd

¹ Strategische visie Oudewater, 22 april 2010

9. Rendement uit gemeentelijk vastgoed
10. Een gezond huishoudboekje

De Toekomstvisie

Woerden heeft een Toekomstvisie Woerden 2022 opgesteld. Deze dateert van 15 april 2008. Daarnaast is ook de structuurvisie uit 2009, met een actualisatie in 2013, bepalend voor het (ruimtelijke) beleid van Woerden. In de Toekomstvisie staan de volgende elementen centraal:

- *Vervullen van een regionale economische centrumfunctie; die basis moet sterk blijven om uitdagingen op te kunnen pakken;*
- *Inzetten op goede woonmilieus die Woerdenaren bindt in de passie voor ruimtelijke kwaliteit (een historische binnenstad én het Groene Hart) en de manier van omgaan met elkaar (samenleven);*
- *Beter benutten van de recreatieve potentie van Woerden².*

Om deze elementen de komende jaren vorm te geven, zet de gemeente in op de volgende speerpunten:

1. Een goede huisvesting van bedrijven;
2. Een goed functionerend regiocentrum op economisch gebied;
3. Binnenstedelijk verdichten, compact bouwen, renoveren, herstructurering en omvormen van (bedrijven) terreinen naar woongebieden;
4. Versterking van de regionale onderwijspositie van Woerden en daarbij zoeken naar de koppeling tussen de lokale arbeidsmarkt en de daarbij passende opleidingen;
5. Inzetten op innovatieve vormen van openbaar vervoer voor woon-werkverkeer en stimuleren van het gebruik van de fiets;
6. Stimuleren van groene en blauwe recreatie en van sport;
7. Uitgaan van de vitaliteit van de kleine kernen; wat daar kan, hoeft niet 'centraal'.

Ook Woerden toont met bovenstaande visie en speerpunten aan dat ze een goed en helder beeld heeft op wat voor gemeente zij in de toekomst wil zijn en blijven. Een zelfstandige gemeente, met op een aantal terreinen (waaronder economie, onderwijs en toerisme) een regionale uitstraling en functie. Net als bij Oudewater bestaat er veel aandacht voor de positie van het bedrijfsleven en de invloed vanuit de burgers/wijken/kernen van de gemeente. Maar ook voor Woerden geldt dat een aantal taken, nu en in de toekomst, beter uitgevoerd zullen kunnen worden, als er over de gemeentegrenzen heen wordt samengewerkt.

2.3 Reeds bestaande samenwerking

2.3.1 Algemeen

De raden van Oudewater en Woerden hebben op respectievelijk 15 maart en 30 januari 2012 besloten toe te groeien naar één ambtelijke organisatie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de decentralisaties in het sociale domein en de ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten en de daarbij behorende kwaliteitseisen. In het kader van de uitwerking van de in 2012 genomen raadsbesluiten, voortvloeiend uit

² Toekomstvisie Woerden 2022, 15 april 2008

het voornemen om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie die voor beide gemeenten werkt, is vlak voor het zomerreces 2013 besloten, dat:

1. de dienstverlening door de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater vorm en inhoud wordt gegeven in een dienstverleningsovereenkomst;
2. het proces van het toegroeien naar één ambtelijke organisatie uiterlijk 1 januari 2015 moet zijn voltooid;
3. alvorens een finaal besluit te kunnen nemen zowel de gemeente Oudewater als Woerden inzicht willen hebben in de financiële gevolgen van de ambtelijke samenwerking in vorm van een businesscase en heeft de raad van Oudewater ook gevraagd om een concept dienstverleningsovereenkomst (DVO).

Beide gemeenten werken al langere tijd samen. Sinds 2007 onder andere op het gebied van de uitvoering van de WMO. Die samenwerking is in 2012 nog eens flink geïntensiveerd door de overdracht van het gehele sociale beleid van Oudewater aan Woerden. Deze reeds bestaande samenwerkingen hebben voor beide gemeenten inzichtelijk gemaakt dat beide ambtelijke apparaten een eigen organisatiecultuur hebben met eigen processen en procedures. Ook de relatie tussen bestuur en ambtenarij in beide gemeenten verschilt ten opzichte van elkaar. Deze culturele verschillen zullen een belangrijke plek moeten krijgen in het aanstaande fusietraject. Daarnaast kan Oudewater, door aan te sluiten bij Woerden de nadelen wegnemen, die verbonden zijn aan een kleine(re) organisatie, zoals de daaraan verbonden kwetsbaarheden en een mogelijke aanwezigheid van een ons-kent-ons-benadering.

2.3.2 Sociaal domein

Beide gemeenten hebben vergaande samenwerking(safspraken) gerealiseerd op het terrein van zorg en welzijn. Per 1-1-2007 werken beide gemeenten samen in de uitvoering van de WMO en uitvoering van Werk en Inkomenstaken. Dit doen beide gemeenten met meerdere omliggende gemeenten. Ook werken Woerden en Oudewater sinds 1-1-2013 samen met Montfoort, Ronde Venen en Stichtse Vecht in een regionaal bureau leerplicht. Vooruitlopend op het besluit tot ambtelijke fusie verzorgt de gemeente Woerden, met ingang van 1 juli 2012, de wettelijke taken in het sociale domein voor de gemeente Oudewater. In dit kader is 1,67 fte overgedragen aan de gemeente Woerden. Er zal, bij ambtelijke samenvoeging per 1-1-2015 in een nieuwe, integrale DVO ook aandacht moeten worden besteed aan de incorporatie van deze diensten.

Meer in brede zin zijn ook Oudewater en Woerden druk bezig met de implementatie van de drie transities in het sociaal domein. Het gaat hier dan om de uitvoering van de Participatiewet, de dagbegeleiding van de AWBZ naar de Wmo en de decentralisatie van de Jeugdzorg. Daarnaast benoemd Woerden nog een vierde decentralisatie: die van het passend onderwijs. Oudewater en Woerden werken binnen het sociale domein samen met de gemeenten Montfoort, De Ronde Venen en Stichtse Vecht. Daarnaast geven Oudewater en Woerden met de gemeenten Montfoort en Bodegraven-Reeuwijk vorm aan Het Nieuwe Werkbedrijf³. Woerden, Oudewater, Montfoort en Bodegraven-Reeuwijk zijn vanaf 1 januari 2014 gezamenlijk eigenaar en opdrachtgever van deze nieuwe organisatie. Het Nieuwe Werkbedrijf voert dan de gemeentelijke taken met betrekking tot werk en inkomen uit.

³ Voorheen de Sluis Groep

De transitie van de Jeugdzorg wordt vormgegeven op provinciaal niveau. De provincie Utrecht werkt samen met de 26 inliggende gemeenten via onder andere een gezamenlijke transitie- en transformatie-agenda aan de decentralisatie en implementatie van de Jeugdzorg binnen de gemeenten.

Op dit moment is nog niet aan te geven hoe groot de gevolgen van deze decentralisaties zijn voor het aantal fte, waarmee deze extra taken voor Oudewater en Woerden zullen moeten worden uitgevoerd.

2.3.3 Omgevingsdienst en Omgevingswet

Naast het sociale domein zijn er ook in het fysieke domein belangrijke ontwikkelingen gaande, die gevolgen hebben voor de taakuitvoering door gemeenten. Oudewater en Woerden werken samen op de taken monumenten en archeologie. De meest vergevorderde, majeure ontwikkeling binnen het ruimtelijk domein is die van de introductie van omgevingsdiensten op het gebied van de milieuwetgeving en – in voorkomende gevallen – de bouwwetgeving. De Omgevingsdienst Regio Utrecht voert milieutaken uit voor de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist. Het gaat hierbij om de vergunningverlening, het houden van toezicht en het zo nodig handhaven van de milieuwet- en regelgeving. Oudewater en Woerden zijn hier dus bij aangesloten; in 2013 draagt Oudewater € 320.000,- en Woerden € 1.100.000,- bij aan de milieudienst. Beide gemeenten hebben op dit moment het voornemen om zo min mogelijk bouw- en woningtoezichtstaken over te hevelen naar de milieudienst, straks omgevingsdienst. Dit geldt ook voor beleidsvoorbereidende taken op het gebied van milieu.

Een andere ontwikkeling in het fysieke domein is de totstandkoming van de Omgevingswet. Het omgevingsrecht moet eenvoudiger en beter worden. Minister Schultz (I&M) wil wetten, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht en de Tracéwet, vervangen door een wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat: de Omgevingswet. De nieuwe wet regelt met prioriteit:

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein (advies commissie-Elverding)
- de integratie van plannen en toetsingskaders
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek

Niet minder dan 15 wetten worden straks geïntegreerd in de Omgevingswet en uit ten minste 25 wetten, waaronder de voor gemeenten heel belangrijke Woningwet, worden elementen overgenomen. Het doel is dat de Omgevingswet uiteindelijk alle gebiedsgerichte aspecten van de leefomgeving, inclusief de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de fysieke omgeving, gaat omvatten. Dit moet niet alleen leiden tot een inhoudelijke integratie van planvormen en toetsingskaders, maar ook tot een stroomlijning en versnelling van besluitvormingsprocedures met meer flexibiliteit en maatwerk tot gevolg. Gezien het werkgebied van deze nieuwe wet (veel op gemeentelijk terrein) is het duidelijk dat ook deze ontwikkeling veel verandering voor gemeenten met zich mee gaat brengen. In welke mate dit zijn invloed gaat hebben op capaciteit en formatie van gemeentelijke apparaten, valt op dit moment nog niet aan te geven, maar ook op het gebied van ruimtelijke ordening is de ambitie om de beleidsuitvoerende taken zelf te blijven doen.

Het wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Raad van State voor advies. De planning van het wetsvoorstel geeft aan dat het voorstel nog eind 2013 aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd, maar dat lijkt erg ambitieus. Ook hier geldt dat nog geen uitspraak kan worden gedaan over het extra aantal fte's, dat aan de uitvoering van deze nieuwe taken zal moeten worden verbonden.

2.4 De ambities voor Oudewater en Woerden 2013/2014

In de voorgaande paragrafen is op meer strategisch/abstract niveau beschreven wat voor soort gemeenten Oudewater en Woerden op dit moment zijn, wat zij willen zijn en blijven en hoe de strategische agenda's voor de komende jaren worden ingevuld. In deze paragraaf wordt 'afgedaald' naar het hier en nu van 2013 en 2014 en wordt op productniveau aangegeven wat de voornemens zijn. We hebben ons daarbij georiënteerd op de programmabegrotingen en toekomstvisies van beide gemeenten en aanvullende gesprekken met sleutelfiguren in beide organisaties. We staan hieronder eerst stil bij het grotere plaatje om vervolgens per beleidsterrein stil te staan bij de belangrijkste overeenkomsten en verschillen.

Een belangrijke kanttekening bij deze paragraaf is dat er een verschil bestaat in de mate van concreetheid van de documenten van Oudewater en die van Woerden. Dat maakt dat een directe vergelijking tussen beide gemeenten vanuit de programmabegrotingen een scheef beeld oplevert waar het om de concrete producten gaat. Dit wordt duidelijk zichtbaar wanneer de verschillende producten, zoals deze zijn genoemd in de programmabegroting, naast elkaar worden gezet. In algemene zin kunnen na bestudering van de programmabegrotingen en toekomstvisies, alsmede na ambtelijke gesprekken daarover, de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Beide gemeenten streven grotendeels dezelfde doelstellingen na en delen de landschappelijke en regionale context. De agenda's en concrete producten voor de komende jaren worden grotendeels gedomineerd door wettelijke taken en majeure opgaves zoals de drie decentralisaties. Deze drukken een zware stempel op de ambities (zowel beleidsmatig als qua uitvoering). Beide gemeenten zijn zich er expliciet van bewust dat ze deze uitdagingen niet alleen aankunnen. Ook qua overige sociaal/maatschappelijke beleidsvoornemens delen beide gemeenten in belangrijke mate dezelfde agenda.

In de hier volgende paragrafen staan wij per beleidsterrein vooral stil bij de verschillen tussen beide gemeenten. Deze betreffen hoofdzakelijk eigen ambities die specifiek voor de individuele gemeenten gelden. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit niet betekent dat de andere gemeente geen aandacht voor dit onderwerp heeft. De constatering is dat de andere gemeente dit in elk geval niet expliciet als doelstelling heeft benoemd.

1. Algemeen bestuur

Voor het thema Algemeen bestuur zijn geen gelijksoortige ambities benoemd. De dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen worden echter in beide gemeenten belangrijk geacht. Woerden concentreert zich vooral op dienstverleningsdoelstellingen, Oudewater richt zich op de ambtelijke samenvoeging met Woerden om de dienstverlening te verbeteren (dit komt in de doelstellingen van Woerden als zodanig niet voor) en het voorzieningenniveau in samenspraak met bewoners optimaliseren. Woerden is daarnaast druk doende om grip te houden op de diverse GR'en waarin ze participeert (GGD, VRU, ODRU, recreatieschap, welstandscommissie) en met name de financiële afdracht aan deze

organisaties betaalbaar te houden. Voor Oudewater speelt deze wens ook (onder andere bij Openbare Orde en Veiligheid).

2. Openbare orde en veiligheid

Het terugdringen van criminaliteit (en meer blauw op straat hangt daar mee samen) zijn doestellingen die beide gemeenten delen. Daarnaast richt Oudewater zich kritisch op de samenwerking in de VRU (en de financiële afdracht daaraan). Dit laatste punt speelt ook in Woerden maar wordt daar niet expliciet benoemd. Woerden heeft daarnaast meer gemeentelijk gerichte specifieke doelstellingen benoemd. Beide gemeenten hebben overigens geen last van grootstedelijke problematiek.

3. Verkeer, vervoer en waterstaat

De belangrijkste ambitie van Woerden op dit vlak zijn de ontwikkelingen rondom aansluiting van de randweg op de A12. Indirect is dit ook voor Oudewater van belang. Daarnaast hebben beide gemeenten een aantal praktische ontwikkelplannen in de planning. Woerden heeft de ambitie om in 2014 fietsstad van Nederland te worden en besteedt daar nu veel aandacht aan. Verder wil de gemeente nog een verbetering m.b.t. fietsen realiseren (toegang voor minder validen) en heeft verder een aantal grote infrastructurele plannen opgenomen. Tot slot hebben beide gemeenten de uitvoering van het wegenbeheerplan, het baggerplan en het herstellen van civiele kunstwerken als speerpunten voor de komende jaren.

4. Economische zaken

Woerden heeft veel ambities ten aanzien van het beleidsterrein economie. Oudewater heeft daarentegen geen expliciete ambities in de programmabegroting weergegeven. Wel wil Oudewater investeren in het ontwikkelen van bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen, maar deze ambities zijn in deze businesscase opgenomen onder het onderdeel ruimte. Woerden wil naast het stimuleren van de economie in de eigen gemeente ook vooral in de regio meer aansluiting realiseren. Een belangrijk initiatief hieromtrent is de regionale aanpak herstructurering bedrijventerreinen. Ook Oudewater heeft het regionale convenant in het kader van de regionale aanpak herstructurering bedrijventerreinen ondertekend.

5. Onderwijs

Woerden heeft veel specifieke ambities ten aanzien van onderwijs. Oudewater heeft deze op meer globaal niveau geformuleerd. Woerden spreekt over het gebruik maken van combinatiefunctionarissen op scholen op het gebied van sport, dit is niet het geval bij Oudewater. Daarnaast heeft Oudewater de ambitie om aan de ontwikkeling en uitvoering van een activiteitenprogramma te werken voor schoolgaande kinderen. Ook Woerden zet hier op in, zei het verspreid over diverse specifieke ambities (Lekker-fit programma's etc.). Woerden besteedt ook veel aandacht aan leerlingenvervoer en de regionale partners. Ten slotte valt op dat Oudewater expliciet twee zaken in de programmabegroting heeft opgenomen op het gebied van onderwijshuisvesting, iets dat bij Woerden in de programmabegroting niet expliciet is genoemd. In Oudewater gaat het om het afronden van het proces met betrekking tot het realiseren van nieuwe huisvesting voor alle basisscholen onder andere in combinatie met een cultuurhuis en de renovatie van een Sporthal. Woerden voert echter wel degelijk haar onderwijshuisvestingsprogramma uit en is daarnaast bovendien bezig om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen te decentraliseren naar de schoolbesturen.

6. Cultuur en recreatie

Woerden en Oudewater hebben diverse praktische ambities die erg gemeente-specifiek zijn. Van belang is om te realiseren dat beide gemeenten onderdeel zijn van het groene hart. De ambitie van Oudewater t.a.v. het accommodatiebeleid speelt ook in Woerden. Een ambitie van Woerden is het opzetten van het project buurtsportcoaches onder volledige externen cofinanciering. Woerden zet in op het aanstellen van een combinatiefunctionaris cultuur; Oudewater geeft aan de combinatiefunctionaris breder in te willen zetten: enerzijds op het gebied van cultuur en anderzijds op het stimuleren van buitenschoolse sportactiviteiten voor de schoolgaande jeugd.

7. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

Woerden beschrijft veel ambities op het terrein sociale voorzieningen, ongetwijfeld ingegeven door de grote veranderingen die binnen dit domein spelen. Ook Oudewater heeft ambities ten aanzien van de WMO, jeugdzorg en de Participatiewet. Woerden benoemt specifieke ambities ten aanzien van het CJG, het sociaal Makelpunt (inmiddels WoerdenWijzer.nl) en de relatie burger-overheid (zelfredzaamheid). Oudewater wil inzetten op het intensiveren van de samenwerking met Woerden. Bij beide gemeenten staat een goede start van Het Nieuwe Werkbedrijf hoog op de prioriteitenlijst. Op het terrein sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening wordt al intensief door beide gemeenten samengewerkt, getweeën en ook in bredere kringen.

8. Volksgezondheid en milieu

Oudewater zet in op diverse ambities ten aanzien van milieu, vooral op het gebied van water. Daarnaast wil Oudewater een beleidsnota produceren t.a.v. gezondheidszorg. De ambities van Woerden op dit terrein zijn in de programmabegroting minder uitgebreid beschreven. In de programmabegroting worden de combinatiefunctionarissen (op scholen) die zich in moeten zetten voor de volksgezondheid, genoemd. De taken op het vlak van milieu zijn al enkele jaren ondergebracht bij de regionale milieudienst.

9. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Beide gemeenten laten forse ambities zien ten aanzien van het terrein 'wonen'. Zo wil Woerden met name de scheefstand (scheefwonen) in haar gemeente aanpassen. Daarnaast willen beide gemeenten de komende jaren een aantal bestemmingsplannen opstellen cq aanpassen/actualiseren, in Woerden vooral rondom nieuwbouwlocaties en/of ontwikkellocaties. Daarnaast hebben zowel Woerden als Oudewater de afgelopen jaren een behoorlijke inspanning gepleegd om alle bestemmingsplannen actueel te maken. Woerden wil daarnaast ook inzetten op voorlichting van burgers en het veranderen van de eigen procedures (werken via Gemeentelijk Waterbeheersingsplan). In Oudewater zijn en worden locatiebestemmingsplannen opgesteld om te voorzien in de autonome woningbehoefte.

10. Financiering en algemene dekkingsmiddelen

Beide gemeenten hebben de ambitie een duurzaam begrotingsevenwicht na te streven. Woerden heeft daarbij uitgebreider haar financieel programma benoemd en gaat in op diverse wijzigingen en projecten die in dat kader aangepakt gaan worden (strakke naleving richtlijnen, interne controle optimaliseren etc.).

3. Businesscase

De volgende hoofdstukken behandelen de daadwerkelijke businesscase. De businesscase wordt besproken op een drietal invalshoeken: Kwaliteit (van de gemeentelijke taken) in hoofdstuk 4, Kwetsbaarheid (van de uitvoering van de gemeentelijke taken) in hoofdstuk 5 en Kosten (structurele besparingen afgezet tegen de kosten) in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 behandelt de mogelijkheden voor kostenverrekening. Per invalshoek wordt aangegeven wat de verwachte effecten zijn voor beide gemeenten op drie terreinen: producten, personeel en ICT. De voordelen worden bepaald door de huidige situatie in beide gemeenten bij elkaar te voegen en te vergelijken met de huidige situatie in beide gemeenten afzonderlijk en met qua omvang vergelijkbare gemeenten in een referentiegroep.

Zowel Woerden als Oudewater hebben ervoor gekozen om ten behoeve van deze businesscase een nieuwe benchmark te laten uitvoeren. Voor de gemeente Oudewater geldt bovendien dat in deze nieuwe cijfers ook de meest recente, gerealiseerde taakstelling van 4,66 fte reductie op de organisatie verwerkt is. Voor Woerden geldt dat de taakstelling tot 2013 is verwerkt. De effecten van de recente reorganisatie van het management zijn niet verwerkt. Daarnaast zijn ook toekomstige ontwikkelingen niet meegenomen. Zo worden voor 2014 voor bijvoorbeeld de sociale dienst en het management substantiële wijzigingen verwacht als gevolg van het ontstaan van het nieuwe werkbedrijf.

3.1 Randvoorwaarden en Uitgangspunten

Hieronder wordt kort de gewenste situatie beschreven inclusief uitgangspunten voor de ambtelijke samenvoeging in zijn geheel en voor de afzonderlijke terreinen producten, personeel en ICT.

3.1.1 Ambtelijke samenvoeging

De raden van Oudewater en Woerden hebben besloten toe te groeien naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. Bestuurlijk blijven beide gemeenten geheel zelfstandig. Er wordt voor de samenwerking geen extra organisatie of rechtspersoon in het leven geroepen. Feitelijk is gekozen voor het beleggen van alle taken voor zowel Woerden als Oudewater bij de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden. Al het ambtelijk personeel van de gemeente Oudewater zal worden overgeplaatst naar de gemeente Woerden en komt daar in dienst. Strikt genomen is er dan ook niet sprake van een ambtelijke fusie, omdat de gemeente Oudewater geen 'eigenaar' meer is van de ambtelijke organisatie maar als 'klant' gaat fungeren. De levering van producten en de werking van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt met een dienstverleningsovereenkomst tussen beide gemeenten geregeld.

3.1.2 Producten

Uitgangspunt voor het inzichtelijk maken van de voor- of nadelen op het terrein van producten is dat de bestaande/huidige producten van de twee organisaties (bijv. uit de programmabegrotingen) geleverd blijven worden. Met andere woorden; de ambtelijke samenvoeging verandert vrijwel niets aan wát het ambtelijk apparaat moet leveren maar heeft vooral effect op hóé de organisatie dit doet. Daarbij wordt wel gezocht naar mogelijkheden om, binnen de kaders van dit uitgangspunt, processen en beleid te standaardiseren om daarmee efficiencyvoordelen te kunnen behalen, kwaliteit te verhogen en kwetsbaarheid te verminderen. Daarvan uitgaande wordt in dit hoofdstuk van de businesscase niet zozeer gekeken naar veranderingen in de te leveren producten (die blijven immers goeddeels gelijk), maar naar de taken en activiteiten die moeten worden uitgevoerd om deze producten (en diensten) te

leveren en de omvang van de formatie die daarvoor benodigd is. We kijken dus niet inhoudelijk naar de te leveren producten (hoeveel paspoorten, wat staat er in de cultuurnota, komt er wel een cultuurnota?) maar naar hoeveel activiteiten, taken en formatie voor beide gemeenten worden ingezet om alle producten op een bepaald beleidsterrein (bijv. x-tal fte's voor uitvoering werk en inkomen) in de huidige situatie te leveren. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan over de voor- en nadelen van de ambtelijke samenvoeging.

3.1.3 Personeel

Uitgangspunt voor deze businesscase is te bezien hoeveel formatie de gezamenlijke ambtelijke organisatie, in vergelijking met andere gemeenten, nodig zou hebben voor een goede en efficiënte taakuitoefening. Daarbij is rekening gehouden met de (wettelijke) eis voor Oudewater om, als zelfstandige gemeente, wel een gemeentesecretaris en een griffier in dienst te houden. Tegelijkertijd zijn geen uitgangspunten gehanteerd over reductiepercentages of andere te verwachten maar tot op heden nog onbekende formatiewijzigingen (zoals bijvoorbeeld voor de decentralisaties, die naar verwachting een substantiële personeelstijging met zich mee zullen brengen).

3.1.4 ICT

Uitgangspunt op het gebied van ICT is om te komen tot

- één gezamenlijke infrastructuur/architectuur;
- één gezamenlijke ICT-beheerorganisatie;
- één gezamenlijk applicatielandschap (applicaties en functioneel beheer);
- één gezamenlijke informatiemanagement organisatie.

De huidige situatie in Woerden is daarbij het vertrekpunt geweest. Er is in de analyse geen rekening gehouden met toekomstige veranderingen op het vlak van ICT en dienstverlening voor gemeenten, omdat hierover geen concrete uitspraken te doen zijn. Dit betekent dat gekeken is naar de huidige situatie op het vlak van ICT in beide gemeenten en in kaart is gebracht wat een samenvoeging van deze situaties in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten voor effect oplevert. Een ander uitgangspunt dat wij hanteren voor de business case is standaardisatie van techniek, uniformering van processen en harmonisatie van beleid. De Woerdense praktijk zal daarbij fungeren als 'leidraad'.

3.1.5 Belangrijkste uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor deze businesscase zijn:

- De Woerdense situatie qua bedrijfsvoering en organisatie is het uitgangspunt, de organisatie van Oudewater gaat daarin op;
- De gemeente Woerden is volledig juridische eigenaar van de nieuw te vormen ambtelijke organisatie, die voor twee zelfstandige gemeenten ambtelijke diensten verricht;
- Er is geen sprake van taakstellingen die zijn meegenomen in de businesscase, we gaan uit van de huidige omvang van de organisaties;
- Er wordt uitgegaan van gelijkblijvende productportfolio's waarbij bedrijfsvoeringsprocessen gaandeweg geharmoniseerd worden;
- Oudewater blijft beschikken over een griffier en een gemeentesecretaris (wettelijke eis);

Berenschot

- Er wordt uitgegaan van harmonisatie van ICT-techniek door de volledige integratie van Oudewaterse ICT in de Woerdense ICT. Over het applicatielandschap moeten nog keuzes worden gemaakt;
- Toekomstige, nog niet te kwantificeren, ontwikkelingen in termen van producten (bijv. door de decentralisaties) of personeel (wederom door bijv. de decentralisaties) of op het vlak van ICT (door bijv. verder gedigitaliseerde dienstverlening) zijn in de businesscase niet meegenomen;
- Beide stadskantoren blijven in gebruik door ambtenaren;
- Functies die dicht tegen beide colleges aan functioneren worden dicht bij de colleges georganiseerd;
- De gemeenteraad van Oudewater en die van Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren;
- Burger- en bestuursnabijheid.

4. Kwaliteit

In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate er voor- danwel nadelen zullen voortkomen uit de samenvoeging van de ambtelijke organisaties op de terreinen producten, personeel en ICT. Kwaliteit gaat over het niveau van de geleverde producten (zowel intern als extern). De vraag daarbij is altijd of de kwaliteit voldoende is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Kwaliteit gaat hier dus over het niveau van de mensen in de organisatie, het niveau van de geleverde producten zoals nota's maar ook de dienstverlening en de ondersteunende processen en hardware op het gebied van ICT. Tot slot wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de effecten van samenvoeging op de (gepercipieerde) afstand tussen burgers en het ambtelijk apparaat en bestuurders en het ambtelijk apparaat. De baten op het punt van kwaliteit zien er voor producten, personeel en ICT als volgt uit:

4.1 Producten

Voor het geheel van diensten en producten van beide gemeenten is de conclusie dat er qua ambitie en inhoudelijk programma voor een groot gedeelte overeenstemming bestaat tussen beide gemeenten, zoals ook al geconcludeerd in hoofdstuk 2. Dit geldt zowel voor inhoudelijke keuzes als voor het ambitieniveau. En beide gemeenten zijn ambitieus. In 2008 uitgevoerde Bestuurskrachtonderzoeken toonden al aan dat beide organisaties zelfstandig onvoldoende bestuurskracht hebben om de ambities van beide gemeenten waar te maken. Dit is deels terug te voeren op een gebrek aan kwaliteit. Beide gemeenten hebben dan ook baat bij een versterking van de kwaliteit om zo ambities waar te maken.

Gelijke ambities en doelstellingen maken, op termijn, harmonisatie van beleid mogelijk. Door met de denk- en werkkraft van twee gemeenten dezelfde opgave op te pakken, kan kwalitatief beter gepresteerd worden. Met name op het gebied van verbetering van dienstverlening zijn voordelen te verwachten. Denk daarbij aan verkorting van doorlooptijden en verdergaande standaardisering van de output, waardoor beter vooraf kan worden aangegeven wat achteraf wordt geleverd. De voordelen in termen van toegenomen kwaliteit van producten zullen naar verwachting voor Oudewater groter zijn dan voor Woerden. Dit doordat de toename van de omvang van de organisatie door de samenvoeging voor Oudewater in relatieve termen veel groter is. Maar ook voor Woerden kan de integratie van het ambtelijk apparaat van Oudewater in de eigen organisatie een kwaliteitsimpuls geven. Zeker als door het nieuw te vormen MT goed gekeken wordt naar de werkwijzen in beide gemeenten en altijd gezocht wordt naar het beste van beide werelden. Een kanttekening is dat de kwalitatieve effecten samenhangen met standaardisatie, harmonisatie en bezuinigingen. De hier benoemde te verwachten kwalitatieve effecten gaat uit van een gelijkblijvende organisatie-omvang. Forse bezuinigingen op formatie zullen een ander kwalitatief eindbeeld met zich meebrengen.

4.2 Personeel

De gemeenten Oudewater en Woerden verschillen behoorlijk in grootte. In termen van kwaliteit van personeel heeft een verschil in grootte vaak ook consequenties voor het niveau van de medewerkers en de bijbehorende beloning. Grotere gemeenten hebben meer omvang en meer herhalingen, waardoor meer ervaring ontstaat. Daarnaast kunnen grotere organisaties door een hoger loongebouw ook vaak hoger opgeleid personeel aannemen. Tot slot hebben een hoger loongebouw en veel herhalingen tot gevolg dat specialisaties mogelijk zijn, waardoor meer kennis in huis is. Kleine gemeenten leveren daarentegen vaak kwaliteit door dicht bij de burgers te staan en veel individuele aandacht te hebben. Daarnaast lopen er ook bij kleine gemeenten vanzelfsprekend kwalitatief zeer goede medewerkers rond.

Een grotere personeelsomvang leidt in de regel op de volgende terreinen tot kwaliteitsverbetering:

- Kruisbestuiving stelt medewerkers in staat om van elkaar te leren
- Een groter personeelsbestand stelt de medewerkers van de organisatie in staat meer te specialiseren op specifieke onderwerpen. Hierdoor neemt het aantal ervaringen binnen die specialisatie voor de betreffende medewerker toe, waardoor professionalisering van de uitvoering versneld kan plaatsvinden
- Een grotere organisatie kent ook een 'zwaardere' top, van waaruit ook een extra kwaliteitsimpuls mag worden verwacht.

Op het vlak 'personeel' wordt een positief effect verwacht in termen van kwaliteit. De verwachte kwalitatieve verbetering zal naar verwachting voor Oudewater groter zijn dan voor Woerden. Dat neemt niet weg dat beide gemeenten profijt hebben van een samenvoeging doordat met name verdere specialisatie en kruisbestuiving bij zullen dragen aan een kwaliteitsimpuls op het vlak van personeel. Ook zal de gemeente Woerden door de grotere schaal en het werken voor twee besturen een verbeterde positie op de arbeidsmarkt in kunnen nemen: de gemeentelijke organisatie heeft meer te bieden.

4.3 ICT

De effecten op het terrein ICT zijn het gevolg van de samenvoeging en gestegen omvang. Voor het terrein ICT kunnen na samenvoeging de volgende voordelen verwacht worden:

- *Versnelling van vernieuwing.* De gemeenten staan voor vele opgaven, niet in de laatste plaats de vele vernieuwingen uit het iNUP, zoals de invoering van de basisregistraties en het klantcontactcenter. De veronderstelling bij gemeenten is dat ICT-samenwerking deze vernieuwing kan versnellen. Voor Oudewater is het bijzonder ingewikkeld om deze vernieuwing in hun eentje te kunnen uitvoeren. Het vernieuwingsvermogen van zowel de samenwerking als de deelnemers neemt toe. Hoogwaardige ICT kan de beide gemeenten helpen sneller en beter te vernieuwen;
- *Betere dienstverlening.* De dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt positief beïnvloed door een kwaliteitsverbetering van het primaire proces. Oudewater maakt nu nog niet gebruik van een front- en midoffice pakket. Woerden heeft hier onlangs een pakket voor gekocht. Dat werkt naar volle tevredenheid. Oudewater kan hier op aansluiten.
- *Specifieke, hoogwaardige en schaarse kennis.* Bij veel gemeenten komen de grote opgaven op het gebied van ICT aan op een paar medewerkers. Dit geldt voor zowel Woerden als Oudewater. Schaalgrootte biedt de mogelijkheid om specifieke, hoogwaardige en schaarse kennis aan te trekken en te delen. Mensen en middelen worden beter benut. De verwachting is niet dat door de huidige ambtelijke samenvoeging dit voordeel gerealiseerd gaat worden, omdat ook de schaal van Woerden en Oudewater samen naar verwachting nog te beperkt is om van voldoende schaalgrootte te kunnen spreken. Echter, als er nog meer regionaal zal worden samengewerkt op het gebied van ICT dan kan deze kwalitatieve impuls wel gerealiseerd worden. Dat neemt niet weg dat ook in de samenvoeging van beide ICT-organisaties nu al meerwaarde te halen valt, maar dit komt vooral terug in het terugdringen van kwetsbaarheid.

4.4 Afstand van het ambtelijk apparaat tot het bestuur en de burger

De effecten op de afstand tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur en tussen het ambtelijk apparaat en de burger zijn als volgt te omschrijven. Voor het bestuur van de gemeente Woerden zal er weinig tot niets veranderen. Het bestuur van de gemeente Oudewater zal haar ambtelijk apparaat meer op afstand

zien komen. Dit maakt dat 'even langslopen' ingewikkelder wordt, als hier niet extra aandacht aan wordt besteed. Functies, die dicht tegen het bestuur van Oudewater aan liggen, zullen, ondanks het feit dat deze onderdeel worden van het ambtelijk apparaat van de gemeente Woerden, wel fysiek in Oudewater aanwezig blijven; denk daarbij bijvoorbeeld aan de secretaresses van het bestuur. Zoals al eerder aangegeven, zullen de gemeentesecretaris en de griffier in dienst blijven bij de gemeente Oudewater.

Daarnaast zal ook het werken met een DVO betekenen dat er een strakkere opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie zal komen. Dit betekent dat de wijze van communiceren tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur van Oudewater aandacht zal vragen.

Voor de burgers zal de primaire dienstverlening (paspoorten, rijbewijzen etc.) niet veranderen. De twee gemeenten hebben de ambitie om in beide gemeenten een loket te blijven bemensen. Daarbij zal gekeken worden naar openingstijden. Mogelijk is hier juist een kwaliteitsimpuls te behalen door burgers de keuze te bieden producten af te halen in Oudewater of in Woerden. Ook zaken als een bespreking van een bouwvergunning zal goed in Oudewater kunnen blijven plaatsvinden. Dit vereist dat er goede afspraken gemaakt worden, maar dat gebeurt nu ook al. Dit zal overigens wel met zich meebrengen dat ambtenaren meer tijd 'onderweg' zijn.

4.5 Conclusie

In termen van kwaliteit is er een verbetering te verwachten door het samenvoegen van beide ambtelijke organisaties. Dit effect zal niet direct op de eerste dag na samenvoeging merkbaar zijn. Met name op de wat langere termijn (na 1 tot 2 jaar) zal de kwaliteitsverbetering zichtbaar worden. Deze verbetering is voor het niveau van de producten het gevolg van harmonisatie van processen, kruisbestuiving en optimalisatie door kennisuitwisseling. Door de grotere schaal kan het kwaliteitsniveau van het eigen personeel verhoogd worden (door bijv. opleiding en kruisbestuiving) en kan kwalitatief hoogwaardiger personeel geworven worden. Ook op het gebied van ICT kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden als gevolg van de samenvoeging. Dit is het gevolg van meer schaalvoordelen, meer specialistische kennis en versnelling van de vernieuwing. De kwaliteitsverbeteringen op de vlakken producten en personeel zal voor Oudewater sterker zijn dan voor Woerden. Dat neemt niet weg dat ook Woerden zal profiteren van de samenvoeging en een verhoging van de kwaliteit kan verwachten. De verwachte kwaliteitsimpuls op ICT zal in toekomstige ontwikkelingen voor beide gemeenten aan de orde zijn.

Voor het bestuur van de gemeente Oudewater zal er wel een ander merkbaar effect zijn: het ambtelijk apparaat komt merkbaar op afstand te staan. Dit zal mogelijk effecten hebben op de toegankelijkheid van het apparaat voor het bestuur; hier dient derhalve in de ambtelijke ondersteuning van het bestuur aandacht voor te zijn. Burgers zullen hier, uitgaande van de randvoorwaarden en het blijven behouden van een klantcontactcentrum in Oudewater, nauwelijks iets van merken.

5. Kwetsbaarheid

Kwetsbaarheid wordt gezien op twee onderwerpen. Er wordt hier niet ingegaan op kwetsbaarheid op het terrein van producten omdat deze kwetsbaarheid één op één samenhangt met de kwetsbaarheid van personeel. Het gaat voor kwetsbaarheid om de volgende twee onderwerpen:

- Personele kwetsbaarheid
- Kwetsbaarheid ICT

5.1 Personele kwetsbaarheid

Kwetsbaarheid ontstaat doordat de omvang van de formatie voor een bepaalde taak zo klein is, dat bij reguliere gebeurtenissen op personeel vlak (zoals verlof, ziekte en (natuurlijk) verloop) een reëel probleem ontstaat voor het adequaat opvangen van deze gebeurtenissen.

Als grove vuistregel kan gesteld worden dat bij een formatie van minder dan 2 fte per taak een probleem ontstaat, omdat dan bij het wegvallen van 1 fte geen sprake meer is van volledige bezetting. Deze grove vuistregel wordt de ene kant op genuanceerd omdat het veelal mogelijk is om over taakgebieden heen elkaar te vervangen en de andere kant op omdat ook binnen taken vaak sprake is van zeer uiteenlopende taakaccenten, waardoor ook vervanging binnen een taak een probleem kan zijn.

In de volgende paragrafen wordt gebruik gemaakt van terminologie uit de benchmark-systematiek van Berenschot. De totale formatie van een gemeente wordt daarin de bruto formatie genoemd. Van de bruto formatie wordt de formatie t.b.v. uitvoerende taken afgetrokken om te komen tot de netto formatie. De netto formatie bestaat uit de formatie voor beleidstaken, bestuursondersteuning en overhead in een gemeente. Tot slot hebben sommige gemeenten nog formatie ten behoeve van andere gemeenten. Deze formatie valt ook buiten de netto formatie van een gemeente.

5.1.1 Huidige situatie in Oudewater

Oudewater heeft een totale formatie van 53,98 fte, verdeeld over:

• beleidstaken	17,63 fte
• bestuursondersteuning (incl. overige belastingen)	1,16 fte
• overhead exclusief uitvoerende facilitaire taken	<u>16,50 fte</u>
• totaal netto omvang ambtelijk apparaat	35,29 fte
• uitvoerende taken	<u>18,69 fte</u>
• totale formatie	53,98 fte

Met de formatie voor uitvoerende taken (18,69 fte) worden 10 verschillende taken uitgevoerd⁴. Dit betekent een gemiddelde formatie van 1,87 fte per uitvoerende taak. 7 van de 10 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak (marktmeesters, beheer en

⁴ De verschillende uitvoerende taken en beleidstaken zijn weergegeven in paragraaf 6.2.1

onderhoud sportlocaties etc., afvalinzameling en –verwerking, riolering en gemalen, ingenieursbureau, bouw- en woningtoezicht en OZB).

Met de formatie voor beleidstaken (17,63 fte) worden 8 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 2,20 fte per beleidstaak. 4 van de 8 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak (OOV, economische zaken, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, volksgezondheid en milieu).

Met de formatie voor overhead (16,50 fte) worden 7 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 2,36 fte per overheadtaak. 5 van de 7 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak (P&O, I&A, JZ, bestuurszaken en –ondersteuning, communicatie & kwaliteitszorg).

In totaal worden met de 53,98 fte 27 verschillende taken uitgevoerd (twee taken uit paragraaf 6.2.1. vallen buiten de categorisering zoals hierboven gebruikt, te weten: raadsgriffier en bestuursondersteuning, overige belastingen, beide kleiner dan 2 fte). Dit betekent een gemiddelde formatie van 1,99 fte per taak. 18 van de 27 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak.

Op basis van de grove vuistregel van minimaal 2 fte per taak kan geconcludeerd worden dat voor de gemeente Oudewater sprake is van een forse kwetsbaarheid.

In de praktijk ervaart Oudewater kwetsbaarheid omdat geen menskracht beschikbaar is voor het ontwikkelen van strategisch beleid en het merendeel van de functies solitair wordt ingevuld. Bij elk verlof, ziektegeval, vakantie, vertrek van medewerkers, plotselinge extra taken, spontane verzoeken vanuit het college/de raad/de samenleving e.d. is er dan sprake van een probleem.

5.1.2 Huidige situatie in Woerden

Woerden heeft een totale formatie van 336,55 fte, verdeeld over⁵:

• beleidstaken	108,90 fte
• bestuursondersteuning (incl. overige belastingen)	4,62 fte
• overhead exclusief uitvoerende facilitaire taken	<u>80,10 fte</u>
• totaal netto omvang ambtelijk apparaat	193,62 fte
• uitvoerende taken	125,27 fte
• taken voor andere gemeenten	<u>17,66 fte</u> ⁶
• totale formatie	336,55 fte

⁵ Voor een nadere detaillering zie paragraaf 6.2.2.

⁶ Van deze 17,66 fte wordt 7,67 fte ingezet voor de gemeente Oudewater voor WMO (2,92 fte), W&I (2,3 fte), leerplicht (0,45 fte) en het sociaal domein (2 fte). Van 7,67 fte voorziet 2,09 fte in beleidstaken, 5,58 fte verzorgt uitvoerende taken. Dit laatste is van belang bij de berekening van de gezamenlijke organisatie.

Met de formatie voor uitvoerende taken (125,27 fte) worden 13 verschillende taken uitgevoerd⁷. Dit betekent een gemiddelde formatie van 9,63 fte per uitvoerende taak. 2 van de 13 taken hebben een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak ('Marktmeesters' en 'Riolering en Gemalen: uitvoerende taken').

Met de formatie voor beleidstaken (108,90 fte) worden 9 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 12,10 fte per beleidstaak. 1 van de 9 taken heeft een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak (Economische Zaken).

Met de formatie voor overhead (80,10 fte) worden 9 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 8,90 fte per overheadtaak. Geen van de 9 taken heeft een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak.

In totaal worden met de 318,89 fte (de bruto formatie exclusief 15,66 fte voor taken voor andere gemeenten) 33 verschillende taken uitgevoerd (twee taken uit paragraaf 6.2.2. vallen buiten de categorisering zoals hierboven gebruikt, te weten: raadsgriffier en bestuursondersteuning, overige belastingen, waarvan de laatste kleiner is dan 2 fte). Dit betekent een gemiddelde formatie van 9,66 fte per taak. 4 van de 33 taken hebben een formatie die (in één geval fors) kleiner is dan 2 fte per taak.

Op basis van de grove vuistregel van minimaal 2 fte per taak kan geconcludeerd worden dat voor de gemeente Woerden sprake is van een geringe kwetsbaarheid. Wel kan op onderdelen binnen de genoemde taken kwetsbaarheid worden ervaren. Woerden geeft aan voornamelijk op beleidsfuncties kwetsbaarheid te ervaren. Voorbeelden hiervan zijn recreatie & toerisme en economische zaken. Daarnaast ervaart de gemeente kwetsbaarheid bij het web-beheer.

5.1.3 Toekomstige situatie: Oudewater en Woerden samen

Als we beide organisaties samenvoegen (nog los van eventuele besparingsmogelijkheden; deze worden in de navolgende paragraaf behandeld), ontstaat het volgende beeld:

• beleidstaken	128,62 fte
• bestuursondersteuning (incl. overige belastingen)	5,78 fte
• overhead exclusief uitvoerende facilitaire taken	96,60 <u>fte</u>
• totaal netto omvang ambtelijk apparaat	231,00 fte
• uitvoerende taken	149,54 fte
• taken voor andere gemeenten	<u>9,99 fte</u>
• totale formatie	380,54 fte

Waar in het overzicht van Woerden nog 17,66 fte t.b.v. taken voor andere gemeenten was opgenomen is dat in het overzicht hierboven nog maar 9,99 fte. Dit komt omdat 7,67 fte van de 17,66 fte t.b.v. andere gemeenten door Woerden wordt ingezet voor Oudewater. In de gezamenlijke organisatie valt deze 7,67 fte echter niet meer in de taken voor andere gemeenten maar is ondergebracht onder de uitvoerende en

⁷ De verschillende uitvoerende taken en beleidstaken zijn weergegeven in paragraaf 6.2.2.

beleidsmatige taken. Het aantal fte dat werkt t.b.v. gemeenten anders dan Woerden en Oudewater komt daarmee op 9,99 fte. In de posten beleidstaken en uitvoerende taken is de formatie die Woerden t.b.v. Oudewater inzet meegenomen. Dit is als volgt verrekend: er is 2,09 Fte opgeteld bij beleidstaken en 5,58 Fte bij uitvoerende taken (zie voor een uitsplitsing hiervan voetnoot 6 in paragraaf 5.1.2.).

In totaal worden met de 380,54 fte (exclusief taken voor andere gemeenten, inclusief formatie in de gemeente Woerden t.b.v. taken voor Oudewater) 33 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 11,53 fte per taak. Slechts 2 van de 33 taken hebben een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak. Hoofdstuk 6 gaat in op de efficiëntie en kosten van dit samengevoegde apparaat.

Per saldo kan gesteld worden dat de kwetsbaarheid met name voor Oudewater fors afneemt bij een volledige ambtelijke samenvoeging van beide ambtelijke apparaten. Maar ook voor Woerden kan de kwetsbaarheid op onderdelen binnen taakgebieden afnemen.

Vermindering van de personele kwetsbaarheid leidt niet direct tot een verandering in producten. Wel kan de continuïteit beter worden gegarandeerd en kan de service rondom productverlening verbeteren door doorlooptijden niet te laten oplopen.

Vermindering van de personele kwetsbaarheid kan wel direct leiden tot een vermindering van de kosten, doordat minder vaak vervangend personeel hoeft te worden ingehuurd bij het wegvallen van eigen formatie door ziekte, verlof of (natuurlijk) verloop.

5.2 Kwetsbaarheid ICT

Kwetsbaarheid op het gebied van ICT gaat over twee zaken.

1. Ten eerste kijken we naar de kwetsbaarheid in de formatie bij beide gemeenten. Het behoeft eigenlijk geen toelichting dat Oudewater zeer kwetsbaar is in de personele bezetting op het gebied van ICT. Met slechts 1 fte aan ICT-formatie is er letterlijk sprake van een eenmanspost. Dat maakt Oudewater zeer kwetsbaar bij ziekte, vakantie of uitval wegens vertrek, zeker gezien de cruciale rol van applicaties en hardware in nagenoeg alle gemeentelijke processen. Door de ambtelijke fusie met Woerden wordt de kwetsbaarheid verminderd en is de continuïteit beter gewaarborgd. Ook de gemeente Woerden kan door de samenwerking in tijden van bezuinigingen robuustheid creëren bij specialistische afdelingen zoals ICT, zodat kwetsbaarheid verminderd kan worden. Als de samenwerking niet gerealiseerd wordt, dan worden bepaalde afdelingen door de bezuinigingen mogelijk zo klein dat ze ook in de gemeente Woerden zouden kunnen verdwijnen. Door samen te werken is de gemeente Woerden in staat om voldoende kwantiteit (lees medewerkers) te organiseren, waardoor specialistische kennis en kunde behouden blijft en wordt versterkt. Dit is mogelijk omdat deze onderdelen niet alleen maar worden ingezet voor de gemeente Woerden, maar ook voor de gemeente Oudewater en in de toekomst mogelijk ook voor andere gemeenten, waardoor er voldoende schaalgrootte ontstaat.
2. Ten tweede kijken we naar de continuïteit van ICT dienstverlening. Het gaat dan om de kwetsbaarheid van systemen (hardware en software). Kwetsbaarheid bestaat uit de mate waarin de gemeente afhankelijk is van ICT en de kans dat uitval van ICT plaatsvindt. Verhoging van de continuïteit van de ICT heeft een positieve invloed op de kwetsbaarheid. Door bijvoorbeeld het rekencentrum 'dubbel' uit te voeren, wordt de kans dat primaire systemen uitvallen substantieel kleiner. Verlaging van de kwetsbaarheid ontzorgt daarmee de gemeente en heeft een positieve

bijdrage aan de kwaliteit van de dienstverlening. In deze business case gaan we uit van verhoging van de continuïteit omdat Oudewater op de ICT van Woerden kan aansluiten.

5.3 Conclusie

In termen van kwetsbaarheid is de nodige verbetering te verwachten door samenvoeging van beide ambtelijke apparaten. Dit is al op korte termijn te verwachten voor personele kwetsbaarheid aangezien onderlinge vervangbaarheid en meer robuustere bezetting van functies een direct gevolg zijn van de samenvoeging. Met name voor de gemeente Oudewater zijn deze verbeteringen aan de orde. De voordelen voor Woerden zitten met name in een afname van de personele kwetsbaarheid rondom ICT en de afname van kwetsbaarheid in ICT-systemen en functionaliteit. Daarnaast zal Woerden ook op onderdelen profiteren van schaalvergroting en daardoor (nog) minder kwetsbaar worden.

6. Kosten

Deze paragraaf biedt inzicht in de te verwachte effecten van de ambtelijke samenvoeging op de kosten van beide gemeenten. Allereerst worden de huidige kostenniveaus zichtbaar gemaakt. Daarna wordt ingegaan op de effecten van samenvoeging op de personele kosten, de ICT-kosten, de projectkosten en de huisvestingskosten.

6.1 Algemeen beeld

Totale lasten per inwoner voor beide gemeenten:

De begrote lasten per inwoner bedragen voor 2013⁸:

- Oudewater 1.745 euro per inwoner (tegenover 1.981 euro per inwoner gemiddeld in grootteklasse A met gemeenten tussen 0-15.000 inwoners)
- Woerden 1.775 euro per inwoner (tegenover 2.340 euro per inwoner⁹ gemiddeld in een specifieke referentiegroep van gemeenten met 39.000 tot 66.000 inwoners¹⁰)

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat beide gemeenten relatief weinig lasten per inwoner hebben t.o.v. van de referentiegroepen (groepen gemeenten die een vergelijkbaar profiel hebben).

Inkomsten uit gemeentefonds voor beide gemeenten:

Uitkeringen gemeentefonds 2013 (bron: rijksoverheid.nl):

- Oudewater: 7,2 miljoen euro algemene uitkering en 1,0 miljoen euro diverse uitkeringen
- Woerden: 38,2 miljoen euro algemene uitkering en 4,8 miljoen euro diverse uitkeringen

In euro's per inwoner per jaar ziet dat er als volgt uit¹¹:

Inkomsten	Oudewater	Woerden
Algemene uitkering	730	769
Diverse uitkeringen	101	96

⁸ Bron: CBS

⁹ Er is geen exact bedrag voor 2013 bekend voor de specifieke referentiegroep van 39.000-66.000 inwoners. Dit bedrag is becijferd door de gemeten waarde voor deze specifieke referentiegroep over 2011 (2.114 euro gemiddeld per inwoner) op te hogen met de procentuele stijging die voor grootteklasse C is opgetreden in 2013 t.o.v 2011 (+10,7%)

¹⁰ Omdat de gemeente Woerden aan de rand van grootteklasse C zit (30.000 – 50.000 inwoners) is in 2011 gekozen voor vergelijking met een specifieke referentiegroep van gemeenten van 39.000 – 66.000 inwoners.

¹¹ Peildatum juni 2013

Wat opvalt is dat in termen van financiën de verschillen tussen beide gemeenten beperkt zijn, zowel in de lasten als in de inkomsten vertonen beide gemeenten een gelijk patroon.

In de hiernavolgende paragrafen brengen we de verwachte voor- en nadelen in kaart van de ambtelijke samenvoeging in termen van kosten. We kijken daarbij naar de kosten van personeel (omdat dit ook de kosten voor producten betreft, kijken we daar niet meer afzonderlijk naar), de kosten van ICT en de kosten van de huisvesting. Er is niet gekeken naar de kosten van beleidsuitvoering (bijv. uitkeringen, subsidies etc.) omdat dit niet beïnvloed wordt door de samenvoeging van ambtelijke organisaties.

6.2 Personele kosten

De personele kosten worden grofweg bepaald door twee factoren:

- De formatie
- Het loongebouw (de salarisschalen)

In deze businesscase wordt uitgegaan van de huidige formatie, zonder rekening te houden met nieuwe wetten en decentralisaties van taken. Dat kan op dit moment ook nog niet, omdat zowel voor het sociale domein als voor de ontwikkelingen in het fysieke domein nog niet valt in te schatten welke gevolgen deze hebben voor de gemeentelijke organisatie in termen van formatie. Onderstaande overzichten geven een helder beeld van waar beide gemeenten staan en maakt het mogelijk uitspraken te doen over de personele kosten voor de nieuwe, samengevoegde organisatie. Dit zegt nog niets over de ambities die beide gemeenten hebben ten aanzien van deze nieuwe organisatie. In die zin kan dit kostenoverzicht dan ook gezien worden als 0-meting voor de nieuwe organisatie.

6.2.1 Huidige formatie Oudewater

Hieronder een overzicht van de door Oudewater uitgevoerde taken en daarmee gemoeide formatie:

uitvoering wegbeheer/onderhoud en straatreiniging	2,60	
Marktmeesters	0,10	
beheer en onderhoud scholen, sportlocaties, monumenten etc.	1,20	
Groenvoorziening	4,50	
afvalinzameling en –verwerking	0,90	
riolering en gemalen	1,00	
Ingenieursbureau	1,12	
bouw- en woningtoezicht	1,70	
Ozb	0,70	
facilitaire uitvoerende taken	4,87	
<i>totaal uitvoerende taken (primair en ondersteunend)</i>		18,69
algemeen bestuur (burgerzaken)	3,11	
openbare orde en veiligheid	1,31	
verkeer, vervoer en waterstaat	2,65	
economische zaken	0,25	
cultuur en recreatie	2,17	
sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	0,30	

Berenschot

volksgezondheid en milieu	1,60	
ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	<u>6,24</u>	
<i>totaal beleidstaken</i>		17,63
<i>raadsgriffier en bestuursondersteuning</i>		0,86
<i>overige belastingen</i>		0,30
GS, directie, lijnmanagement	5,00	
P&O	1,00	
I&A	1,00	
F&C	4,72	
JZ	1,96	
bestuurszaken en -ondersteuning	1,10	
communicatie & kwaliteitszorg	<u>1,72</u>	
<i>Overhead</i>		16,50
Totale formatie Oudewater		53,98

Ten opzichte van vergelijkbare gemeenten in grootteklasse A (0-15.000 inwoners) is de formatie van de gemeente Oudewater als lager dan gemiddeld te kwalificeren, zowel voor de uitvoerende taken (1,89 fte per 1.000 inwoners versus 2,62 fte per 1.000 inwoners gemiddeld) als voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat (3,57 fte per 1.000 inwoners versus 3,85 fte per 1.000 inwoners gemiddeld).

Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de formatie van Woerden voor het jaar 2013 17,66 fte is opgenomen, die ingezet wordt voor andere gemeenten. Tenminste voor 7,67 fte heeft deze formatie taken uitgevoerd voor Oudewater, bestaande uit:

- Werk & Inkomen 2,3 fte
- Uitvoering WMO 2,92 fte
- Leerplicht (Beleidstaak onderwijs) 0,45 fte
- Sociaal domein 2,00 fte

Deze 7,67 fte is niet opgenomen in de formatie van Oudewater, omdat deze daar formeel niet onder valt. De medewerkers zijn in dienst bij de gemeente Woerden. In het kader van deze businesscase zijn deze medewerkers echter wel van belang: na samenvoeging vallen deze fte's in de gezamenlijke organisatie.

6.2.2 Huidige formatie Woerden

Hieronder een overzicht van de door Woerden uitgevoerde taken en daarmee gemoeide formatie:

uitvoering wegbeheer/onderhouden straatreiniging	11,97
Beheer zee- en binnenhavens en waterwegen	0,25
Marktmeesters	1,02
beheer en onderhoud scholen, sportlocaties, monumenten etc.	8,34
Groenvoorziening	11,34
sociale dienst, kredietbank, inburgering, vreemdelingenwet en WMO	27,55
afvalinzameling en -verwerking	14,16
Riolering en gemalen, uitvoerende taken	0,15
beheer begraafplaatsen	5,2
Ingenieursbureau	11,56
bouw- en woningtoezicht	5,75

WOZ / OZB	3,55	
facilitaire uitvoerende taken	<u>24,43</u>	
<i>totaal uitvoerende taken (primair en ondersteunend)</i>		125,27
algemeen bestuur (burgerzaken)	13,9	
openbare orde en veiligheid	5,4	
verkeer, vervoer en waterstaat	7,25	
economische zaken	1,59	
Onderwijs	7,26	
cultuur en recreatie	7,63	
sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	10,25	
volksgezondheid en milieu	5,31	
ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	<u>50,31</u>	
<i>totaal beleidstaken</i>		108,90
<i>raadsgriffier en bestuursondersteuning</i>		3,89
<i>overige belastingen</i>		0,73
GS, directie, lijnmanagement	19,43	
P&O	5,60	
I&A	11,42	
F&C	20,73	
JZ	3,74	
bestuurszaken en -ondersteuning	4,10	
communicatie & kwaliteitszorg	4,73	
facilitaire zaken (exclusief uitvoerende taken)	3,35	
secretariaten primair proces	<u>7,00</u>	
<i>Overhead</i>		80,10
<i>Totale formatie Woerden (ex. formatie voor derden)</i>		318,89
<i>Formatie voor derden</i>		17,66 ¹²
Totale Formatie Woerden		336,55

Ook voor de gemeente Woerden geldt dat ten opzichte van vergelijkbare gemeenten deze formatie als lager dan gemiddeld te kwalificeren is, zowel voor de uitvoerende taken (2,49 fte per 1.000 inwoners versus 3,89 fte per 1.000 inwoners gemiddeld) als voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat (4,05 fte per 1.000 inwoners versus 4,72 fte per 1.000 inwoners gemiddeld). Daarbij is vergeleken met referentiegroep D met gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners. In verhouding tot de referentiegroep is Woerden efficiënter.

6.2.3 Formatie Woerden en Oudewater samen

De formatie voor Woerden en Oudewater samen bedraagt 390,53 fte (waarvan 380,54¹³ fte werkzaam is voor taken voor de gemeenten Oudewater of Woerden). Per 1.000 inwoners is dit 6,30 fte, waarvan 2,48

¹² Waarvan 7,67 ingezet wordt voor Oudewater

fte per 1.000 inwoners (absoluut: 149,54 fte) voor uitvoerende taken en 3,83 fte per 1.000 inwoners (absoluut: 231 fte) voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat.

We vergelijken de netto formatie van Woerden en Oudewater samen (o.b.v. de huidige situatie) met de netto formatie van de referentiegroep. Echter, Woerden en Oudewater samen zijn niet 1 op 1 vergelijkbaar met deze groep omdat er sprake is van 2 besturen en 1 apparaat. Om de netto-formatie van de samengevoegde organisaties toch te kunnen vergelijken met andere gemeenten, zijn de volgende stappen gezet:

- Er is een referentiegroep van 12 gemeenten opgesteld met een inwoneraantal tussen 45.000 en 73.000 inwoners. Deze referentiegroep kent een formatie voor uitvoerende taken van 3,55 fte per 1.000 inwoners en voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat 4,35 per 1.000 inwoners. Rekening houdend met de omvang van beide gemeenten samen van 60.390 inwoners, betekent dit een volgens deze gemiddelde norm benodigde netto omvang van het ambtelijk apparaat voor Oudewater-Woerden van 262,70 fte. Dat betreft de benodigde formatie voor een gemiddelde gemeente van omstreeks 60.000 inwoners, exclusief uitvoerende taken en correctie voor het werken voor 2 besturen.
- De correctie voor het werken voor twee besturen: De twee gemeenten blijven bestuurlijk gescheiden. Bij de gemeente Oudewater resteren daarom 2 functies; gemeentesecretaris en griffier. Voor deze vergelijking gaan we uit van 2 volledige fte's. Deze 2 fte's voegen we toe aan de benodigde netto omvang van het apparaat. Die komt daarmee op $262,70 \text{ fte} + 2 \text{ fte} = 264,70 \text{ fte}$.
- Naast de gemeentesecretaris en de griffier bij Oudewater kunnen bij de gezamenlijke ambtelijke organisatie extra fte's benodigd zijn in verband met benodigde extra coördinatie en het verrichten van extra beleidswerkzaamheden (bijvoorbeeld: komt er straks één beleidsplan, of blijven er twee beleidsplannen worden gemaakt). Als regel geldt dat hoe meer beide gemeenten in staat zijn hun beleid op elkaar af te stemmen, hoe beperkter deze extra last kan zijn.

Ten opzichte van de gemiddelde gemeente met slechts één bestuur, houden wij in deze vergelijking rekening met extra benodigde beleidsformatie van 1,66 fte (dit is 5% van de huidige beleidsformatie van Oudewater, verminderd met 2 fte voor gemeentesecretaris en griffier). Deze 1,66 fte is in onze inschatting het absolute minimum aan fte's dat een ambtelijke apparaat op jaarbasis kwijt is aan het bedienen van twee besturen. Echter, zoals gezegd is de mate van harmonisatie hierin van belang. Willen beide besturen veel unieke producten, dan vraagt dit ook veel extra overleggen met portefeuillehouders. Dit zal de behoefte aan extra fte's vergroten en daarmee direct de kosten van het ambtelijk apparaat verhogen of ten koste gaan van capaciteit die besteed zou kunnen worden aan de productie van producten t.b.v. de gemeenschap. In totaal komt de benodigde netto omvang van het ambtelijk apparaat o.b.v. de waarden uit de referentiegroep op $264,70 + 1,66 = 266,36 \text{ fte}$.

Woerden en Oudewater samen vergeleken met referentiegemeenten

Per saldo ontstaat op basis van bovenstaande gegevens een benodigde netto omvang (de formatie van de gemeente exclusief uitvoerende taken) van het ambtelijk apparaat van 266,36 fte ($262,7 + 2 + 1,66$) op basis van het gemiddelde van referentiegroep gecorrigeerd voor de bestuurlijk unieke situatie voor Oudewater en Woerden. Dit betekent de gemiddelde norm met daarbovenop de secretaris, griffier en extra benodigde beleidsformatie t.b.v. afstemming vanuit Oudewater. De 266,36 fte die we op basis van

¹³ $390,53 \text{ (totale formatie)} - 9,99 \text{ (formatie t.b.v. anderen)} = 390,54 \text{ (formatie t.b.v. Woerden en Oudewater)}$

de norm berekenen als benodigde formatie voor Oudewater en Woerden is fors hoger dan de 231 fte die de beide gemeenten nu samen hebben aan netto omvang van het ambtelijk apparaat. Oudewater en Woerden samen zijn daarmee efficiënter dan de gemiddelde gemeente uit de referentiegroep.

Als we per deeltaak kijken, is er wel een aantal taken dat een (veel) hoger dan gemiddelde formatie kent. Dit is vaak het gevolg van lokale omstandigheden en politieke keuzes:

- *Directie en lijnmanagement: +6,9 fte*

Dit kan mede worden verklaard doordat het management naast managementtaken ook beleidsvoorbereidende werkzaamheden als meewerkend voorman verricht. Het is niet overal mogelijk gebleken de als meewerkend voorman geleverde producten toe te rekenen aan specifieke benchmarktaken. Voor Woerden is het mogelijk dat cijfers gaan wijzigen als gevolg van de recente organisatiewijziging, die nog niet in de benchmark 2013 is meegenomen. Daarnaast wordt, na de herziening van de managementstructuur in de top, ook gekeken naar de samenstelling van de teams. De verwachting is dat ook dat in de komende periode leidt tot minder management.

- *Binnenhavens, waterwegen, waterkering, afwatering en landaanwinning +0,91 fte*

Dit is onder andere een gevolg van het opgestarte project groot onderhoud oevers Lange Linschoten. Daarnaast hebben de beide gemeenten veel strekkende kilometer oever, wat direct leidt tot meer formatie op deze post.

- *Overige volkshuisvesting en bouwvergunningen: samen +12,2 fte*

Voor overige volkshuisvesting geldt dat ook activiteiten op het snijvlak met andere deeltaken zijn toegerekend aan overige volkshuisvesting. Hierin zitten bijvoorbeeld ook delen van de taken GEO, Vastgoedbeheer, maar ook Stedenbouwkunde, iets dat veel gemeenten uitbesteden. Verder is de binnenstad van Oudewater aangemerkt als een beschermd Stadsgezicht met veel monumenten, waarmee extra bouwwerkzaamheden zijn gemoeid. Ook in het buitengebied staan veel monumenten. Tot slot is bouwvergunningen door Woerden ingevuld met de brede blik van de omgevingsvergunningen. Bijvoorbeeld ook de taken van het Omgevingsloket zijn erbij gerekend. Andere taken die er onder vallen; applicatiebeheer, dossiervorming. Ook heeft Woerden een eigen constructeur in dienst, wat niet iedere gemeente heeft.

Voor uitvoerende taken bedraagt de huidige formatie van Woerden en Oudewater, net als bij de netto omvang van de organisatie (alle taken behalve uitvoering), samen minder dan de gemiddelde formatie hiervoor van de 12 vergelijkbare gemeenten in de speciale referentiegroep. Kanttekening hierbij is dat deze formatie minder goed met andere gemeenten te vergelijken is als gevolg van verschillende keuzes op het gebied van uitbesteding en inhuur. Wel valt op dat de uitvoerende formatie voor beveiliging/bodes (facilitaire dienst) met 4,35 fte ruim boven het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten zit, met circa 2,8 fte extra¹⁴. Hiertegenover is met name bij de uitvoerende taken van de sociale dienst en de kredietbank de formatie fors lager dan gemiddeld.

¹⁴ Geconstateerd is dat in deze post ook activiteiten (bijvoorbeeld interne postbezorging, beheer vergaderkamers, beheer trouw- en raadszaal en begeleiding huwelijken) zijn meegenomen die onder andere deeltaken vallen. Hierdoor ontstaat een scheef beeld, zowel bij beveiliging/bodes als bij de andere deeltaken. Ook is geconstateerd dat het gemeentehuis van Woerden intensief gebruikt wordt voor vergaderingen buiten kantooruren, ook door andere organisaties.

Hierbij moet worden opgemerkt dat alle gemeenten die meedoen aan de benchmark op taken boven en/of onder het gemiddelde aantal fte's scoren. Dit komt namelijk doordat elke gemeente staat voor specifieke uitdagingen in een eigen lokale context die afwijkingen van het gemiddelde verklaren. Het is daarom dan ook nadrukkelijk geen afwijkend beeld dat er bij de samengevoegde organisaties van Woerden en Oudewater op sommige taken relatief veel, en op andere taken relatief weinig formatie beschikbaar is. Noch kunnen er oordelen of conclusies gebaseerd worden op alleen de cijfers.

De lager dan gemiddelde formatie voor sociale dienst en kredietbank kan bijvoorbeeld wellicht verklaard worden door een betere sociale structuur van de gemeenten in vergelijking tot gemeenten uit de referentiegroep en een efficiënte inregeling van de organisatie. Met betrekking tot de kredietbank werkt Woerden samen met de reguliere banken.

Per saldo kan, op basis van bovenstaande analyse, worden gesteld dat een substantiële besparing ten opzichte van de huidige formaties **niet** te verwachten is. Daarmee zullen ook de (incidentele) frictiekosten voor het samenvoegen van beide organisaties zeer beperkt blijven. Daarbij wordt uitgegaan van het in dezelfde schaal blijven zitten van de medewerkers van Oudewater. Indien deze 'opgeschaald' zouden worden tot het niveau van Woerden, dan zal dit een opdrijvend effect hebben op de loonkosten van de gemeente Woerden. Dit zal terugkomen in de kostprijs voor producten in de DVO voor Oudewater, wat een stijging van deze kosten met zich mee zal brengen. Dit zou echter geen incidenteel effect maar een structureel effect zijn.

Personele kosten bestaan echter uit twee factoren: de omvang van de formatie en de inschaling van de formatie. Ten aanzien van de effecten op de inschaling kan er op termijn sprake zijn van een opwaartse druk op het loongebouw van beide losse organisaties. Deze druk zal voor het Woerdense loongebouw naar verwachting beperkt zijn (de relatieve groei van de organisatie is beperkt) maar zal voor Oudewater in potentie een substantiëlere omvang hebben. Zeker in vergelijking tot de referentiegroep is het loongebouw van Oudewater en Woerden tezamen relatief laag. Het is verstandig om deze effecten in het toekomstige traject scherp in beeld te brengen en hier expliciet aandacht aan te besteden in de af te sluiten Dienstverleningsovereenkomst tussen beide gemeenten.

6.3 Kosten voor ICT

Deze paragraaf gaat in op de kosten voor ICT. De kosten voor ICT worden onderverdeeld in structurele en incidentele kosten. Hieronder worden de effecten van samenvoeging voor beide onderdelen van de kosten in kaart gebracht.

6.3.1 Structurele kosten

Een belangrijk uitgangspunt is dat onze verwachting is dat de kosten voor ICT in alle Nederlandse gemeenten alleen maar zullen stijgen in de komende jaren. Nog niet zo lang geleden richtte de ICT-organisatie zich op ondersteunende functies als secretariaat en financiën. Momenteel is de integrale informatievoorziening onderdeel van het primaire proces.

We zien bij gemeenten dezelfde verschuiving die bij banken al heeft plaatsgevonden. Een verschuiving van ongeveer 5-7% van het totale budget voor ICT naar ongeveer 20% van het totale budget voor ICT. De ambities van gemeenten op het gebied van e-overheid zijn groot. Men wil dat burgers digitale aanvragen kunnen doen, die vervolgens binnen de gemeente elektronisch worden doorgevoerd en

kunnen worden gevolgd. De versnelling van de ontwikkeling in de informatievoorziening speelt zich af tegen de achtergrond van efficiency en bezuinigingen.

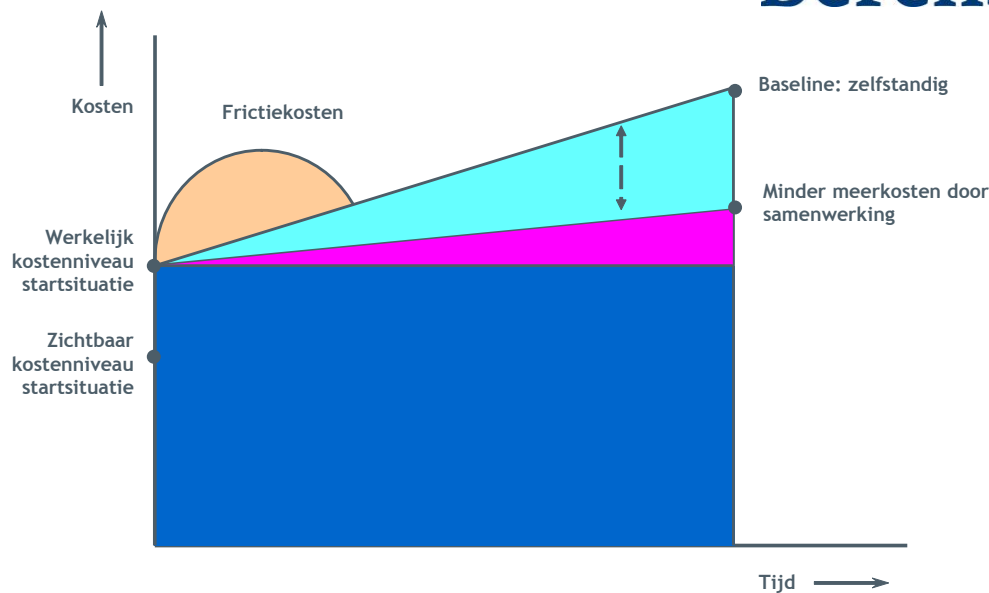
De hierboven beschreven ontwikkeling is niet meegenomen in de hieronder gepresenteerde analyse. Wij gaan uit van de huidige omstandigheden en de effecten die beschreven worden bij een gelijkblijvend investeringsniveau. Gezien die uitgangspunten verwachten wij dat door de samenvoeging op ICT besparingsvoordelen te realiseren zijn. We gaan daarbij uit van een maximaal mogelijke besparing van 10% op de huidige ICT-kosten van beide gemeenten. Op de huidige ICT-kosten van in totaal € 1.353.000 voor beide gemeenten betekent dit een mogelijke gezamenlijke besparing van € 135.000. Deze besparingen zijn ons inziens mogelijk door synergievoordelen, slimmer inkopen, efficiënter organiseren en professionalisering van de werkzaamheden. De mogelijke besparing van 10% kan gerealiseerd worden door de bestrijding van dubbel uitgevoerde processen, het delen van specifieke, hoogwaardige en schaarse kennis en data en een betere benutting van mensen en middelen.

	Huidig	Nieuw (-10%)	Besparing
Woerden	€ 1.012.000,- ¹⁵	n.v.t.	n.v.t.
Oudewater	€ 341.000,-	n.v.t.	n.v.t.
Samen	€ 1.353.000,-	€ 1.218.000,-	€ 135.000,-

Daar komt bij dat, gegeven het feit dat ICT steeds belangrijker wordt en meer en meer budget vraagt, onze veronderstelling is dat de kosten van ICT na samenvoeging minder snel zullen stijgen dan dat ze zouden doen indien beide gemeenten hun eigen ICT-voorzieningen zelfstandig zouden organiseren. Dit betekent dat het mogelijk te besparen bedrag in de toekomst kan groeien (t.o.v. het scenario dat beide gemeenten apart ICT zouden blijven uitvoeren). Dit zijn dan echter geen besparingen (daling van kosten) maar 'minder meerkosten' (de uitgaven stijgen minder hard) door schaalgrootte en efficiëntie door meer professionaliteit. Over de hoogte van deze toekomstige 'besparing' is nog geen uitspraak te doen.

Bovenstaande redenering is in onderstaande figuur weergegeven.

¹⁵ Dit bedrag is opgebouwd uit € 569.000,- personele kosten (begroting 2012), € 573.000,- materiële kosten voor netwerk, hardware en software, kapitaallasten, beveiliging ICT en Intra- en internet (werkelijk 2012) en een opbrengst van € 130.000,- voor dienstverlening aan Lopik (werkelijk 2012). Kosten van telefonie zijn niet meegenomen.



6.3.2 Incidentele kosten

Een belangrijke constatering is dat er geen omvangrijke knelpunten zijn in termen van frictiekosten voor de samenvoeging van ICT. Oudewater en Woerden hebben beide recentelijk geen omvangrijke investeringen gedaan die met elkaar conflicteren (bijvoorbeeld verschillende mid- en frontoffice pakketten). Dit is voordelig omdat anders één van beide gemeenten geconfronteerd zou worden met een substantiële afwaardering van deze investering. Voor het bepalen van de incidentele kosten zijn wij uitgegaan van een volledige gestandaardiseerde infrastructuur en applicatielandschap, waarbij Oudewater in principe kiest voor de techniek van Woerden. Op onderdelen maken gemeenten samen keuzes voor bepaalde applicaties. De kosten zijn schattingen op basis van onze kennis en ervaring met het integreren van ICT tussen gemeenten. De frictie / incidentele kosten bestaan voor ICT uit:

- Aansluiten Oudewater op de infrastructuur van Woerden. Het gaat hier om beperkte investeringen om de noodzakelijke voorzieningen in het gemeentehuis in Oudewater te realiseren (zoals telecomvoorzieningen), werkplekken verhuizen van Oudewater naar Woerden en om de aansluiting van Oudewater op Woerden goed te laten verlopen. We gaan er vanuit dat er voldoende server & storage capaciteit beschikbaar is om Oudewater bij Woerden aan te sluiten. Daarmee is de investering ongeveer 25.000 euro
- Aansluiten Oudewater op backoffice applicaties van Woerden. Beide gemeenten maken gebruik van Centric applicaties. Dat betekent dat Oudewater wordt aangesloten op de backoffice applicaties van Woerden. Als Oudewater en Woerden de onderliggende processen volledige uniformeren vraagt dit om een investering voor de conversie van ongeveer 50.000 euro.
- Applicatielandschap integreren. Oudewater kan zonder problemen aansluiten op het mid- en frontoffice pakket van Woerden. Verder is het goed om te zien dat beide applicatielandschappen op elkaar lijken. Dat betekent dat voor een beperkt aantal applicaties een keuze gemaakt moet worden. Wij hebben ook hier het uitgangspunt gehanteerd dat Oudewater overgaat op de applicatie van Woerden. De integratie van applicatielandschappen vraagt om een investering van ongeveer 200.000 euro, waarbij nog niet is gekeken naar de eventuele desinvesteringkosten.

- Integratie ICT-organisatie. Deze kosten zijn niet bestaand. De ICT-er in Oudewater kan zonder extra kosten plaats nemen in de ICT-organisatie van Woerden.

Incidentele ICT-kosten	
Infrastructuur	€ 25.000,-
Conversie backoffice applicaties	€ 50.000,-
Applicatielandschap integreren	€ 200.000,-
Integratie ICT-kosten	€ 0
Totaal	€ 275.000,-

6.4 Kosten voor huisvesting

	Huidig	Nieuw	Besparing
Woerden	€ 840.000,-	€ 840.000,-	€ 0
Oudewater	€ 71.000,-	€ 71.000,-	€ 0
Samen	€ 911.000,-	€ 911.000,-	€ 0

Uitgangspunt is dat beide gemeentehuizen volledig in gebruik blijven, waardoor besparingen op huisvestingskosten niet te verwachten zijn. Als er voor wordt gekozen om gedeelten van deze huisvesting bij één van beide gemeenten te verhuren/verkopen, valt hier voordeel te behalen. Dat is een deels praktische (zijn de te verhuren/verkopen vierkante meters echt misbaar?) en deels politieke beslissing. Daarnaast kan er op langere termijn efficiencywinst geboekt worden in het anders organiseren van de backoffice; de frontoffice van de gemeente Oudewater zal sowieso fysiek in Oudewater blijven: het bestuur (Raad en College), de bestuursgebonden functies, het klantcontactcentrum, de gemeentesecretaris en de griffier.

De kosten voor Woerden betreffen vrijwel uitsluitend onderhoud, omdat het gebouw volledig is afgeschreven. Bij de huisvestingskosten moet opgemerkt worden dat ten tijde van het schrijven van deze businesscase in de gemeente Woerden een politieke discussie gevoerd wordt over de toekomstige huisvesting van de gemeente Woerden. Deze discussie kent momenteel nog vele mogelijke uitkomsten. Deze zijn in de analyse die aan deze businesscase ten grondslag ligt niet meegenomen. Bovendien kan het beeld nog gewijzigd worden op het moment dat duidelijk is wat de gevolgen – in termen van fte's – zijn van de nationale decentralisatieoperaties in het sociale en fysieke domein.

6.5 Projectkosten

Voor de gehele operatie worden incidenteel ook projectkosten gemaakt. Deze zijn op voorhand moeilijk in te schatten; wel wordt hiervoor een aanname gedaan. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen. De

kosten bestaan deels uit kosten voor fysieke reorganisatie (verhuizingskosten, overig) en deels uit kosten voor opleidingen en communicatie.

Projectkosten	
Ondersteuning P&O (plaatsingsplan, sociaal statuut, rechtspositionele aspecten, extra opleidingskosten, etc.)	€ 100.000,-
Verhuizingskosten	€ 50.000,-
Communicatie (nieuwsbrieven, integratie & cultuur, etc)	€ 50.000,-
Overig (facilitaire aanloopkosten, juridisch/fiscaal advies)	€ 50.000,-
TOTAAL	€ 250.000,-

Daarnaast brengt de samenvoeging van de ambtelijke apparaten een efficiëntie-verlies op de inzet van medewerkers met zich mee. De samenvoeging is op zichzelf namelijk ook een product dat tijd zal vragen, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de samenvoeging door deel te nemen aan werkgroepen etc. Dit betreft niet alle medewerkers, maar zal van sommige medewerkers (bv. medewerkers in de programmaorganisatie die veel tijd aan de samenvoeging moeten besteden) veel tijd vragen; anderen zullen relatief weinig tijd hieraan hoeven te besteden. Wij rekenen daarom met een gemiddeld percentage: 1% efficiency-verlies per medewerker in 2014. Dit komt, uitgaande van 1425 uur effectieve werktijd per jaar, neer op ongeveer 14,25 uur per jaar per medewerker. Dit geldt zowel voor de organisatie van Woerden als van Oudewater. Uitgaande van een totale loonsom voor 400 fte van ca. € 23.000.000,- staat dit efficiëntie-verlies van 1% voor een bedrag van € 230.000,- in 2014. Bedacht moet worden dat dit bedrag in de praktijk terugkomt in de vorm van niet-geleverde producten. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat dit bedrag dus niet extra geïnvesteerd hoeft te worden, in tegenstelling tot de hierboven benoemde €250.000,-. Het bedrag wordt gefinancierd vanuit het staande loonbudget van €23.000.000,-.

Frictiekosten	
Personele frictiekosten	€ 230.000,-

Bovenstaande twee tabellen samengevat leiden tot de volgende eindtabel qua kosten en opbrengsten voor de ambtelijke samenvoeging:

	Structurele opbrengsten-kosten	Incidentele kosten
Personele kosten	€ 0	€ 0
huisvestingskosten	€ 0	€ 0
ICT kosten	+ € 135.000,-	- € 275.000,-
Projectkosten	€ 0	- € 250.000,-
Personele frictiekosten	€ 0	- € 230.000,-
TOTAAL	+ €135.000,-	- € 755.000,-

6.6 Conclusie

De structurele besparing als gevolg van een ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden blijft relatief beperkt tot € 135.000,- per jaar (prijspeil 2013) op het gebied van ICT. Op de componenten personeel en huisvesting zijn geen substantiële besparingen te verwachten; verhuizingskosten zijn wel te verwachten en zijn opgenomen in de projectkosten. Op het gebied van ICT wordt een bedrag van € 275.000,- incidentele kosten geraamd. De projectkosten worden geschat op € 250.000,-. Daarnaast zijn er personele frictiekosten te verwachten van € 230.000,- aan verminderde productenopbrengst. Dit leidt tot een geraamde terugverdientijd van € 755.000,- / € 135.000,- = 5,5 jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij deze terugverdientijd geen rekening is gehouden met extra bijdragen ter dekking van de kosten, dan wel via prioriteitstelling van te leveren producten.

7. Kostenverdeling

Hieronder worden uitgangspunten voor het hanteren van een kostenverdeling gehanteerd. Aangezien de gemeente Woerden in de nieuwe situatie 'eigenaar' is van een uitvoerend ambtelijk apparaat dat voor twee besturen werkt, is verrekening van de kosten noodzakelijk. Er zijn, zoals hieronder geschetst, verschillende opties om de kosten te verrekenen.

7.1 Uitgangspunten

Er kan op twee manieren worden gekeken naar de kostenverdeling van de ambtelijke samenvoeging:

- Óf de gezamenlijke ambtelijke organisatie maakt keuzes voor kostenverdeling tussen Woerden en Oudewater. Hiervoor zijn heldere, meetbare indicatoren noodzakelijk. De ambtelijke organisatie is voor beide organisaties opdrachtnemer en brengt per gemeente de gemaakte kosten in rekening.
- Óf de gemeente Woerden gaat tevens de ambtelijke ondersteuning van Oudewater verzorgen en brengt daarvoor een realistisch bedrag in rekening. Hiervoor is een heldere omschrijving (DVO) nodig van de taken die Woerden voor Oudewater uitvoert en een transparante en realistische kostprijs per taak.

De feitelijke verdeling van de te realiseren (kosten)voordelen / -nadelen (zowel structureel als incidenteel) kan daarbij op meerdere grondslagen plaatsvinden:

- Solidariteitsprincipe: iedereen betaalt evenveel
- Evenredige verdeling van voor- en nadelen
- De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten
- Naar rato van inkomsten uit het Gemeentefonds
- Alle voordelen zijn voor gemeente Woerden, die ook het 'ondernemersrisico' draagt

Belangrijke afwegingen voor de uiteindelijke keuze van een grondslag zijn:

- De huidige geografische, demografische en sociale verschillen of overeenkomsten tussen beide gemeenten. Dit hangt namelijk nauw samen met het bestedingspatroon van beide gemeenten en de behoefte aan beleid en uitvoering van dat beleid. Het uitgangspunt daarbij is dat veel overeenkomsten in geografische, demografische en sociale opzichten betekent dat een belangrijk deel van de uitgaven van beide gemeenten ook gelijk zal zijn. Daardoor blijven er minder taken over die specifiek beleid of uitvoering vragen en daardoor zijn er dus ook minder taken die om aparte verrekening vragen. Deze vergelijking is in deze businesscase niet meegenomen.
- De huidige verschillen in kosten en opbrengsten tussen beide gemeenten. Geconstateerd kan worden dat er geen grote verschillen bestaan tussen de kostenniveaus bij beide gemeenten.
- Heldere verrekeningsystemen brengen minder werklast met zich mee en leiden tot meer transparantie.
- Onderscheid kan worden gemaakt naar kosten van het gemeentelijke apparaat (apparaatskosten) en de externe uitgaven (beleidsuitgaven).

7.2 Advies

Ons advies is om de onderlinge kostenverrekening zo simpel mogelijk te houden. Dit kan gezien het onderlinge vertrouwen tussen de twee gemeenten ook daadwerkelijk.

Gegeven de ongelijkheid in omvang van beide gemeenten ligt het voor de hand om te werken met een Dienstverleningsovereenkomst vanuit de gemeente Woerden over de voor Oudewater uit te voeren taken en de vergoeding daarvoor. Voor de gemeente Woerden verandert er in de financieringsconstructie weinig, behalve dat de lasten voor ambtelijk apparaat fors zullen stijgen (toevoeging personeel Oudewater) en dat er een extra inkomstenbron wordt toegevoegd. Woerden ontvangt dan middelen uit: Algemene Uitkering, Specifieke Uitkeringen, lokale heffingen en bijdrage Oudewater.

Omdat zowel het huidige takenpakket en het huidige kostenniveau als de bestuurlijke ambities tussen beide gemeenten niet substantieel afwijken, kan de DVO het best gebaseerd worden op de huidige taken en kosten van Oudewater. Dit betekent dat de DVO in eerste opzet één op één overeenkomt met de huidige taken die het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater nu levert aan het bestuur van de gemeente Oudewater. De door Woerden te ontvangen vergoeding bestaat uit de totale lasten die de gemeente Oudewater kwijt is aan haar ambtelijk apparaat minus de kosten voor griffie en secretaris (omdat die achterblijven). Daarbij is het van belang om voor de beschrijving van de taken een abstractieniveau te hanteren dat zo globaal mogelijk is om ambtelijke rompslomp te voorkomen (een verrekening per geleverd paspoort is niet praktisch), maar voldoende concreet is om zowel Oudewater als Woerden in staat te stellen bestuurlijk autonoom te blijven opereren. Het is onze inschatting dat sprake is van voldoende vertrouwen tussen beide gemeenten om bij de beschrijving van taken voldoende op hoofdlijnen te kunnen blijven om zo zware administratieve lasten te voorkomen.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat deze manier van verrekenen ook gebaseerd is op een (toekomstige) situatie waarin de hoeveelheid maatwerk voor beide gemeente beperkt blijft. Het is van belang dat beide besturen zich realiseren dat het vereisen van veel maatwerk ten koste gaat van de te behalen voordelen door ambtelijke samenvoeging. Maatwerk verkleint namelijk de te realiseren efficiëntie en creëert in de positie van Oudewater ook extra administratieve processen t.a.v. verrekening. In dat kader lijkt het ons raadzaam om elk jaar een post 'onvoorzien' op te nemen in de DVO tussen Woerden en Oudewater. Dit kan door het bestuur van Oudewater ingezet worden om te reageren op actuele vragen die tijdens het jaar opkomen. Daardoor voorkomen beide gemeenten om over elk extra product ook een extra verrekening te moeten toepassen. Mocht deze post 'onvoorzien' aan het eind van het jaar niet uitgeput zijn, dan kan dit in de DVO van het volgende jaar worden meegenomen. Echter, indien Oudewater dit tijdens een jaar 'overvraagt', zal gekeken moeten worden naar aanvullende verrekening.

7.2.1 Impact voor Woerden

Insteek is dat de gemeente Woerden een voordeel behaalt aan de samenvoeging doordat zij in staat moet zijn om de taken efficiënter uit te voeren dan de gemeente Oudewater. Daartegenover staan extra kosten voor coördinatie. Beide effecten kunnen tegen elkaar worden weggestreept.

7.2.2 Impact voor Oudewater

De begroting van de gemeente Oudewater bestaat in de toekomstige situatie grofweg uit drie componenten:

- Apparaatskosten bij Oudewater (GS en griffier)
- Apparaatskosten bij Woerden (conform DVO)

- Beleidsuitgaven

Door deze opdeling is voldoende geborgd dat de gemeente Oudewater bestuurlijk autonoom kan blijven opereren.

7.2.3 Verdeling van structurele voordelen en initiële kosten

In de businesscase is becijferd dat voor ICT een structureel voordeel van € 135.000,- kan worden bereikt, tegen een initiële investering van € 755.000,-. Advies is – in geval van geen extra bijdrage uit de Raden en zonder prioriteitstelling in de te leveren producten - om beide bedragen pragmatisch te verdelen op basis van inwoneraantallen (Woerden 83,6%, Oudewater 16,4%). Dat betekent dat de initiële kosten als volgt verdeeld worden:

- Woerden € 631.180,-
- Oudewater € 123,820,-

Het structurele voordeel van € 135.000,- wordt dan als volgt verdeeld:

- Woerden € 113.000,-
- Oudewater € 22.000,-

Dit structurele bedrag kan worden verwerkt door het in de DVO in mindering te brengen op het huidige kostenniveau van Oudewater.

7.2.4 Indexering

Voor de indexering van de vergoeding die Oudewater aan Woerden betaalt stellen wij eveneens voor om pragmatisch te werk te gaan. Het werken met een vaste vergoeding vraagt om periodieke (jaarlijkse of tweejaarlijkse) herijking van de hoogte van de vergoeding, waarbij onderhandeld wordt rekening houdend met de procentuele ontwikkeling van de algemene en specifieke uitkering van het gemeentefonds aan de gemeente Oudewater, de procentuele ontwikkeling van de kosten van Woerden en relevante indexcijfers van het CBS.

8. Conclusies

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de te verwachten effecten en voordelen voor zowel Oudewater als Woerden hoofdzakelijk liggen op de terreinen 'kwaliteit' en 'kwetsbaarheid'. Er kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden voor het niveau van de producten, het personeel en de ICT. Dit hangt nauw samen met een afname van kwetsbaarheid voor producten/personeel en voor ICT. Ook kan geconcludeerd worden dat de effecten in termen van kosten pas op de langere termijn voordeel op zullen leveren. Ook wordt duidelijk dat op de langere termijn geen substantiële financiële voordelen ingeboekt kunnen worden. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat beide gemeenten qua personele bezetting al relatief bescheiden georganiseerd zijn. De belangrijkste kosteneffecten komen voort uit een te verwachten besparing op ICT van € 135.000,- op jaarbasis (niet op personeel maar op hardware/software). De totale benodigde investering van € 755.000,- (waarvan € 230.000,- gefinancierd wordt vanuit de totale loonsom van beide organisaties en € 525.000,- extra investeringen betreft) zal in 5,5 jaar terugverdiend worden.

Het is onze conclusie dat de winstpunten van de voorgenomen ambtelijke samenvoeging vooral in de kwaliteitsverbetering en in het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie liggen. Indien er louter financiële motieven aan de ambtelijke samenvoeging ten grondslag zouden liggen, is de samenvoeging een minder aantrekkelijke optie. Door samen op te trekken zullen toekomstige taken wel goedkoper kunnen worden uitgevoerd, dan wanneer beide gemeenten ieder afzonderlijk deze zouden vormgeven (o.a. ICT). Dit zijn, met het oog op toekomstige ontwikkelingen in gemeenteland, substantiële voordelen bij een gelijkblijvend kostenniveau.

9. Kritische Succes Factoren en Risico's

Naast het in kaart brengen van de verwachte effecten staat deze businesscase ook stil bij het vooruitkijken naar het integratieproces en benoemt een aantal kritische succesfactoren. Dit zijn aspecten van het verandertraject dat beide gemeenten en beide organisaties zullen doorgaan die cruciaal zijn voor het bouwen van een succesvolle en gestroomlijnde nieuwe gemeentelijke organisatie. Dit overzicht kan onmogelijk uitputtend zijn maar staat stil bij de belangrijkste punten.

9.1 Kritische Succes Factoren

Vertrouwen en geduld

Bij verandertrajecten als het traject waar Oudewater en Woerden nu aan gaan beginnen is het belangrijk om wederzijds vertrouwen te hebben. Dit houdt in dat beide partijen de andere partij vertrouwen om ook in hun belang te handelen. Daarnaast past enig geduld. De reorganisatie zal niet op 1-1-2015 vlekkeloos verlopen zijn, noch zal deze per 1-1-2015 volledig operationeel zijn.

Aandacht voor cultuur en werkwijzen: koester de verschillen

Beide organisaties verschillen nu, anno 2013, van elkaar in werkwijzen en organisatiecultuur. Het is van belang, ook voor acceptatie onder de medewerkers, om naar beide culturen en werkwijzen te kijken en het beste van beide werelden mee te nemen. Dit verdient de actieve inzet van zowel de ontvangende partij (Woerden) als de binnenkomende partij (Oudewater). Dit is een proces wat tijd zal kosten maar uiteindelijk voor iedereen plezier op zal leveren.

Open en transparant zijn

Het is belangrijk om vanaf de start helder, open en transparant naar elkaar te zijn over ieders verwachtingen, belang en doelstellingen. Daarbij zijn belangrijke factoren: harmonisatie en besparing zijn communicerende vaten. Indien er weinig tot geen beleidsvrijheid/autonomie wordt ingeleverd, zal de efficiëntie weinig toenemen. Met andere woorden: indien beide besturen elk product apart gemaakt hebben, dan zal de samenwerking in termen van kosten maar ook in termen van kwaliteit maar zeer beperkt meerwaarde hebben. Zo zijn ook besparingen en kwaliteit communicerende vaten, zeker bij twee gemeenten die al weinig 'vet' op de botten hebben qua personeel. Veel besparen maakt een vergroting van de kwaliteit moeilijk realiseerbaar. Kortom: het is belangrijk dat beide besturen open en transparant zijn naar elkaar over wensen, belangen en doelstellingen. Alleen dan kan, in goed overleg met de ambtelijke top, gekomen worden tot voordeel voor alle betrokken partijen.

Investeer in elkaar

Leer elkaar als besturen en als MT's goed persoonlijk kennen. Zeker als bestuurders, die elkaar straks moeten vertrouwen met elkaars medewerkers, is het van belang om een band op te bouwen die voldoende is om vertrouwen te kunnen laten groeien. Dit houdt ook in dat beide besturen elkaar het één en ander moeten gunnen.

Blijf redeneren vanuit de inhoud

Zorg dat de inhoud leidend blijft in alle beslissingen die genomen worden. Het gaat om het optimaliseren van de primaire dienstverlening van de gemeente aan haar gemeenschap. Denk in dat kader bijvoorbeeld kritisch na over de huisvestingsvraagstukken. Indien er overcapaciteit ontstaat kan deze ook commercieel verhuurd worden om zo extra middelen vrij te spelen voor het primair proces.

9.2 Risico's

Verwachtingsmanagement

De businesscase, en daarmee de conclusies over de voordelen in termen van kwetsbaarheid en kwaliteit, zijn gebaseerd op de huidige situatie in beide gemeenten. Indien tijdens het samenvoegingstraject verder bezuinigd wordt op de ambtelijke apparaten, dan zal ook de verwachte kwaliteitswinst onder druk komen te staan en zal de kwetsbaarheid verder toenemen. Dit kan leiden tot teleurstellingen over het samenvoegingstraject (het heeft ons niet gebracht wat we hadden gehoopt) en kan ook voor beide gemeenten daadwerkelijke uitdagingen creëren in de uitvoering. Het is daarom van belang om bij alle veranderingen in de huidige organisaties aan te geven wat de effecten zullen zijn op de situatie na de samenvoeging.

Opwaartse druk salarisgebouw

Bij de samenvoeging wordt er van uit gegaan dat de medewerkers van Oudewater in dezelfde schaal blijven. Indien deze 'opgeschaald' zouden worden tot het niveau van Woerden, kan dat een opdrijvend effect hebben op de loonkosten van Woerden. Dit kan deels voorkomen worden door 'streng' te blijven op de juiste relatie tussen taken die worden uitgevoerd en de daarbij behorende inschaling. Indien er sprake is van substantiële opwaartse druk, dan zal dit effecten hebben op de personele kosten die zullen stijgen. Dit betekent dat beide gemeenten meer zullen moeten betalen aan apparaatskosten, waardoor de samenvoeging minder aantrekkelijk kan worden.

Lange terugverdientijd

Gezien de investeringen die moeten worden gedaan t.b.v. de samenvoeging is sprake van een relatief lange terugverdientijd (5,5 jaar). Onze ervaring met lange terugverdienperiodes is dat op den duur steeds onduidelijker wordt welke kostenvoordelen nu echt toegeschreven moeten worden aan de ambtelijke samenvoeging, waardoor het inzichtelijk maken van de voortgang qua terugverdienen ook lastiger wordt.

Onvoldoende tijd voor combinatie samenvoeging en going concern

De samenvoeging vraagt ambtelijke capaciteit. Indien beide gemeenten, die nu al te ambitieus zijn in verhouding tot het vermogen van de beide losse apparaten, in de periode van samenvoeging onverminderd ambitieuze doelstellingen zal neerleggen, dan kan dit in potentie een te grote druk zetten op de ambtelijke organisaties. Een samenvoegingsproces vraagt zorgvuldige aandacht.

Onvoldoende aandacht voor cultuur bij samenvoeging

Beide organisaties hebben een eigen cultuur. Dat betekent dat binnen beide organisaties eigen normen en waarden gelden en medewerkers op een vertrouwde manier met elkaar omgaan. Bij samenvoegingen is cultuur een belangrijk aandachtspunt. Onvoldoende aandacht en ruimte voor elkaars cultuur kan leiden tot weerstand. Het is dan ook raadzaam om de medewerkers van Oudewater op een zorgvuldige manier op te nemen in de cultuur van Woerden en te zoeken naar

gezamenlijkheid. Het kan voor alle betrokkenen juist een kans zijn om gezamenlijk te werken aan een 'nieuwe en eigen' cultuur.

Geen (of onvoldoende) harmonisatie van ICT en werkprocessen

Indien de gemeenten er niet op korte termijn in slagen processen (werkprocessen en ICT-processen) te harmoniseren, dan zullen de voordelen in termen van kwaliteit (werkprocessen) en kosten (ICT) ook uitblijven. Het parallel in stand houden van twee productieprocessen vereist veel afstemming en brengt nodeloze kosten/lasten met zich mee.

Uit de hand lopende projectkosten

De projectkosten van de ambtelijke samenvoeging zijn strak geraamd. Dit wil zeggen dat de ruimte voor extra kosten zeer beperkt is. Het is dan ook zaak om als beide besturen en het management strak te sturen op de te maken kosten en deze onder controle te houden. Een toename van de projectkosten resulteert één op één in een toename van de terugverdientijd.

Extra capaciteit als gevolg van decentralisaties

Ten tijde van het maken van deze businesscase zijn de gevolgen – in termen van fte's – van de decentralisaties in het sociaal domein en de introductie van de Omgevingswet in het fysieke domein nog niet te overzien. Deze zijn dan ook buiten de businesscase gehouden. Bedacht moet worden dat er op (korte) termijn wel extra capaciteit nodig zal zijn om deze twee ontwikkelingen op lokaal niveau goed te kunnen managen en uitvoeren.

Ambtelijke fusie Woerden - Oudewater

Offerte betreffende de evaluatie en doorontwikkeling van de ambtelijke fusieorganisatie van de gemeenten Woerden en Oudewater.



Inhoud

Culemborg, 05 september 2016

drs. Stan van de Laar
David Bos MSc.

1. Uw context en onze visie op ambtelijke fusie	1
1.1 Samenwerking Woerden - Oudewater sinds 2015 operationeel	1
1.2 Samenwerking heeft vorm gekregen aan de hand van een DVO	1
1.3 Ervaringen na één jaar vragen om (vervroegde) evaluatie	2
1.4 Onze recente ervaringen met evaluatie en doorontwikkeling	2
2. Uw vraagstelling en de reikwijdte van onderzoek	4
2.1 Wij beschouwen stuurgroep als opdrachtgever	4
2.2 Uw vraagstelling, door ons enigszins aangescherpt	4
2.3 Reikwijdte van het onderzoek	5
3. De door ons voorgestelde pragmatische aanpak	6
3.1 Stap 1: Startgesprek met stuurgroep	6
3.2 Stap 2: Documentanalyse: context en feiten	6
3.3 Stap 3: Gespreksronde: meningen vanuit diverse perspectieven	7
3.4 Stap 4: Analyse van feiten en meningen	7
3.5 Stap 5: Opstellen helder eindrapport	8
3.6 Stap 6: Toelichting aan gezamenlijke colleges en OR (optie)	8
4. Activiteiten, adviesdagen en planning	9
5. De voor u in te zetten adviseurs	11
5.1 Wij stellen graag Stan van de Laar aan u voor als projectleider	11
5.2 David Bos zal Stan en u ondersteunen in dit proces	11
6. De kosten en enkele afspraken op een rij	12

1. Uw context en onze visie op ambtelijke fusie

1.1 Samenwerking Woerden - Oudewater sinds 2015 operationeel

In 2011 bezonnen de vijf gemeenten in de Lopikerwaard zich op de wijze van intergemeentelijke samenwerking in de jaren daarna. De decentralisaties en bezuinigingen waren aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar mogelijkheden voor samenwerking. Een van de aanbevelingen die uit het onderzoek volgde was dat Oudewater en Woerden vanuit de gezamenlijke inhoudelijke opgaven en oriëntaties een samenwerking met elkaar zouden kunnen organiseren. Vanuit deze inhoud zou een passende vorm en werkwijze moeten volgen.¹

De colleges van B&W van Woerden en Oudewater besloten op 6 december 2011 de uitvoeringskracht te bundelen in één ambtelijke organisatie. Een besluit dat in 2012 werd bekrachtigd door de beide gemeenteraden. In 2013 stelden vervolgens de beide gemeenteraden de kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst (DVO) Oudewater – Woerden vast. En sinds 1 januari 2015 werken de gemeenten Woerden en Oudewater samen op basis van deze DVO.

Deze gezamenlijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie, ten dienst van beide autonome gemeentebesturen, zou - zoals in de DVO opgetekend - moeten (blijven) bijdragen aan:

- a. meer uitvoeringskracht om aan ontwikkelingen, zoals de decentralisaties in het sociale domein en de vorming van regionale uitvoeringsdiensten, met bijbehorende kwaliteitseisen te voldoen.
- b. het bereiken van meer evenwicht om de ambities van beide gemeenten (die hoger zijn dan wat de ambtelijke organisaties zelfstandig aankunnen) te halen.
- c. een verhoging van de kwaliteit van uitvoering en een vermindering van de kwetsbaarheid van de organisaties door samen te werken waardoor efficiënter kan worden gewerkt.
- d. handhaving van de autonomie van beide gemeenten.

1.2 Samenwerking heeft vorm gekregen aan de hand van een DVO

De samenwerking is bewust vormgegeven op grond van een DVO tussen beide gemeenten. Een DVO verdiende de voorkeur boven een samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld in de vorm van een centrumgemeente of openbaar lichaam.

In het programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden' is dan ook benoemd dat een DVO een heldere bijdrage levert aan een zakelijke verhouding en duidelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, aan eenvoud van realisatie, aan beperkte extra kosten en dat een DVO ervoor zorgt dat geen extra bestuurslaag boven de samenwerking benodigd is.

In dit samenwerkingsmodel fungeert de gemeente Oudewater als opdrachtgever en de gemeente Woerden als opdrachtnemer. De gemeenteraad van Oudewater blijft verantwoordelijk voor het stellen van de kaders die door het college vertaald worden naar specifieke opdrachten voor de opdrachtnemer. De diensten die Woerden aan Oudewater verleent worden vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten. De uitvoering van diensten berust bij het personeel van de gemeente Woerden. Al het personeel dat op 31 december 2014 nog in dienst was van de gemeente Oudewater (met uitzondering van de griffier en gemeentesecretaris) is per 1 januari 2015 in dienst getreden bij de gemeente Woerden.

¹ Berenschot (2011). Uitkomsten fase 1 Verkenning Samenwerking Lopikerwaard, p. 7

1.3 Ervaringen na één jaar vragen om (vervroegde) evaluatie

Het samenwerkingsmodel Woerden – Oudewater is ruim één jaar onder weg. Hoewel oorspronkelijk bepaalt was dat vóór 1 juli 2019 een evaluatie plaats zou vinden, hebben de beide colleges nu reeds de opdracht op zich genomen om deze evaluatie uit te voeren.

Vooruitlopend op de evaluatie is in december 2015 de afspraak gemaakt om een zogeheten 'team Oudewater' te vormen dat onder directe functionele aansturing van de gemeentesecretaris van Oudewater een deel van de taken van de gezamenlijke ambtelijke organisatie uitvoert in nabijheid van het gemeentebestuur van Oudewater.

Voorliggende offerte bevat ons voorstel voor de uitvoering van deze beoogde evaluatie, in opdracht van beide colleges van B&W, en de wijze waarop tot een (bestuurlijk en ambtelijk) breed gedragen advies kan worden gekomen inzake de doorontwikkeling van de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden. Daarbij zal het gevormde 'team Oudewater' een van de onderwerpen van onderzoek zijn.

1.4 Onze recente ervaringen met evaluatie en doorontwikkeling

Wij zijn Woerden en Oudewater vanuit een onafhankelijke en constructief kritische blik zeer graag van dienst bij voorliggend vraagstuk en zijn van mening u daarbij ook uitstekend te kunnen helpen, zowel in termen van uitvoering van het onderzoek, de procesmatige begeleiding daaromtrent als ook bij het leveren van inhoudelijke expertise rondom het vraagstuk van evaluatie en doorontwikkeling waar het gaat om aspecten als 'grip'/governance, nabijheid van dienstverlening en aansturing.

Om u een indruk te geven van de persoonlijke ervaringen die de voor u in te zetten adviseurs hebben met gelijksoortige vraagstukken als waar u nu voor staat, noemen wij (bondig) onderstaande (recente) referentieprojecten:

- a. Onderzoek naar de effecten op autonome gemeenten van ambtelijke fusies (waaronder Groningen-Ten Boer), in opdracht van Ministerie van BZK (medio 2015 tot eind 2015).
- b. Evaluatie en doorontwikkeling van de BEL Combinatie, de ambtelijke fusieorganisatie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (2015).
- c. Doorontwikkeling governance model van de GR UW Samenwerking tussen de gemeenten Montfoort en IJsselstein (begin 2016 tot heden).
- d. Projectleider bedrijfsplanfase ambtelijke fusie Wijchen-Druten (heden).
- e. Projectleider bedrijfsplanfase ambtelijke fusie Hillegom, Lisse en Teylingen (medio 2015 tot maart 2016).
- f. Projectleider businesscase en bedrijfsplanfase ambtelijke fusie Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo (2014 tot medio 2015).
- g. Projectleider visievorming en bedrijfsplanfase ambtelijke fusie Boxtel en Sint-Michielsgestel (2013 tot 2014).
- h. Projectleider ontwerpfase ambtelijke fusie Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland (2013).
- i. Evaluatie en doorontwikkeling van de Dienst Dommelvallei, de samenwerking op bedrijfsvoeringstaken in een GR tussen de gemeenten Geldrop-Mierlo, d.c.a. en Song en Breugel (medio 2015 tot april 2016).
- j. Bestuurskrachtonderzoek en advies ambtelijke samenwerking (met Haarlem) gemeente Zandvoort (heden).
- k. Doorontwikkeling van de GR A2-samenwerking tussen de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard (eind 2013 tot eind 2015).
- l. Evaluatie van het SSC Bedrijfsvoering van de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel (eind 2014 tot begin 2015).

- m. Onderzoek naar de ambtelijke en/of bestuurlijke samenwerkingsmogelijkheden van de gemeenten Westvoorne, Hellevoetsluis en Brielle (Voorne), de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal (GNL), de gemeenten Werkendam, Aalburg en Woudrichem (Land van Heusden en Altena). (2015).
- n. Adviseur BNW-samenwerking, het SSC Bedrijfsvoering van de gemeenten West Maas en Waal, Neder-Betuwe en Buren (2014).
- o. Projectleider vorming 'Meerinzicht', het SSC Bedrijfsvoering van de gemeenten Ermelo, Zeewolde en Harderwijk (2011 tot 2013).
- p. Adviseur IBO, het SCC Bedrijfsvoering van de gemeenten Enschede, Almelo en Borne (2013).

Uiteraard zullen wij deze kennis en ervaring maximaal inzetten in uw vraagstuk, waarbij we ons er terdege van bewust zijn dat de antwoorden op dergelijke vraagstukken altijd afhankelijk zijn van de lokale context van in dit geval de gemeenten Woerden en Oudewater.

In navolgend voorstel presenteren wij u de door ons voorgestelde pragmatische aanpak, geven wij u inzicht in onze planning en kosten, de voor u in te zetten adviseurs en zetten wij onze kosten en afspraken op een rij.

2. Uw vraagstelling en de reikwijdte van onderzoek

2.1 Wij beschouwen stuurgroep als opdrachtgever

De ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater wordt geëvalueerd in opdracht van de colleges van B&W van beide gemeenten. De burgemeesters en gemeentesecretarissen van de gemeenten Woerden en Oudewater vormen daarbij de stuurgroep² voor dit onderzoek. De raden laten wij in onze aanpak, omwille van een zuivere scheiding tussen rollen en verantwoordelijkheden van raden en colleges, buiten beschouwing. Het is aan de individuele colleges om het eindrapport ter kennisname aan de raden aan te bieden.

Graag voeren wij met de stuurgroep een startgesprek om dit plan van aanpak samen scherp te stellen qua aanpak en planning.

2.2 Uw vraagstelling, door ons enigszins aangescherpt

De evaluatie betreft enerzijds een terugblik (feiten en meningen), waarvan de 'oogst' vooral ook wordt benut in de discussie over de doorontwikkeling van de samenwerking. De terugblik heeft betrekking op de periode dat de samenwerking in werking is getreden (1 januari 2015) tot en met heden (augustus 2016).

In de vooruitblik gaat er om dat we de bevindingen van de terugblik bezien in het licht van de doorontwikkeling van de ambtelijke samenwerking. Deze bevindingen laten ons zien hoe de huidige vormgeving en uitvoering van de ambtelijke samenwerking bijdragen aan dan wel in de weg staan van het realiseren van de in de DVO geformuleerde doelen. Wij doen op basis daarvan aanbevelingen tot versterking.

Op basis van uw offerteaanvraag en onze kennis en ervaring, doen we u de suggestie om de volgende vragen centraal te stellen in het onderzoek:

1. Bieden de afspraken, zoals vastgelegd in het nu gehanteerde governancemodel, voldoende zekerheden en sturingsmogelijkheden in de praktijk om de rol van zowel opdrachtgever (Oudewater) als opdrachtnemer (Woerden) adequaat in te vullen? Daarbij kijkend naar de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau?
2. Voorziet 'team Oudewater' in een meer geoptimaliseerde dienstverlening aan het college van B&W van de gemeente Oudewater, dan de situatie in het jaar 2015? Daarbij kijkend naar de impact op (gevoelen van) nabijheid, effectiviteit en efficiency op enerzijds de strategische, projectmatige en beleidsmatige taken en anderzijds de beheersmatige, uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken (going concern).
3. Welke suggesties ter versterking van het opdrachtgever-/opdrachtnemerschap (governancemodel) worden, op basis van bevindingen vanuit onderzoeksvraag 1 en 2, aangedragen? Daarbij is specifiek aandacht voor de vraag hoe vanaf 2017 middels de uitvoeringsovereenkomst geborgd kan worden dat in voldoende mate invulling kan worden gegeven aan de taken/verantwoordelijkheden van de burgemeester en het college van zowel Oudewater als Woerden?

² De afdeling Concernzaken maakt eveneens deel uit van de stuurgroep.

4. Is sprake van afdoende beheersing van die bedrijfsprocessen welke direct raken aan het oordeel over kwaliteitsniveau van (externe) dienstverlening? Daarbij kijkend naar de sterke en verbeterpunten op het gebied van KCC, receptie, klachtafhandeling en behandeling brieven.

2.3 Reikwijdte van het onderzoek

Het advies richt zich op de evaluatie (bevindingen en conclusies in termen van feiten en meningen) en suggesties (aanbevelingen) voor doorontwikkeling van de ambtelijke samenwerking Oudewater-Woerden.

Buiten de reikwijdte van onze advisering valt een bredere discussie over het model van ambtelijke fusie aan sich en de vraag of de prestaties van Woerden in de richting van Oudewater conform de DVO plaatsvinden.

Dit voorstel bevat geen expliciet 'klant- en/of medewerkerstevredenheidsonderzoek'. Een dergelijk KTO/MTO achten wij niet passend binnen de context van de vraagstelling die aan de evaluatie op dit moment ten grondslag ligt. Het eindrapport als resultante van dit onderzoek zal afsluiten met concreet toepasbare aanbevelingen. Van verdere uitwerking/implementatie van deze aanbevelingen is in het kader van dit onderzoek geen sprake. Wij gaan in de evaluatie uit van de juistheid van de ons aangedragen documentatie en feiten. Wij voeren geen validatietoetsen uit op aangeleverde cijfers.

Het voorstel voorziet in een aantal momenten voor tussentijdse bespreking met gemeentesecretarissen en stuurgroep. Indien u het wenselijk acht dat wij tussentijds of na afronding van het onderzoek u verder begeleiden in het proces van besluitvorming en/of implementatie, dan zijn wij daartoe graag bereid. Waarbij we dan met u komen tot aanvullende zakelijke afspraken.

3. De door ons voorgestelde pragmatische aanpak

3.1 Stap 1: Startgesprek met stuurgroep

Graag voeren wij voor aanvang van het feitelijke onderzoek een gesprek met de stuurgroep, of namens de stuurgroep met beide gemeentesecretarissen, als ons eerste aanspreekpunt voor de uitvoering van deze opdracht.

Tijdens het startgesprek maken we graag heldere afspraken met de opdrachtgever over de precieze reikwijdte en vraagstelling van het onderzoek, onze rol als extern adviseurs daarin, de voorziene stappen in het onderzoeksproces, de daarbij te betrekken personen en de planning. Wij zullen van tevoren een aantal gespreksonderwerpen agenderen op basis waarvan we effectief met elkaar in gesprek kunnen.

We zullen expliciet stilstaan in het startgesprek bij de rol van de medezeggenschap in het proces.

Graag maken we tijdens het startgesprek samen met de opdrachtgever ook alvast een inhoudelijke doorkijk naar de bestuurlijke en ambtelijke gevoeligheden, belangen en verlangens ten aanzien van het in gang te zetten proces.

3.2 Stap 2: Documentanalyse: context en feiten

Aan de hand van een documentanalyse beogen wij een eerste beeld te vormen van de context en feitelijkheden en de ontwikkeling van de ambtelijke samenwerking Woerden - Oudewater. Wij denken daarbij onder andere aan de volgende documenten:

- a. Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater-Woerden;
- b. Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel;
- c. Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden';
- d. Financiële afspraken;
- e. Governanceafspraken;
- f. Uitvoeringsovereenkomsten;
- g. Belangrijke raads- en collegebesluiten aangaande de samenwerking;
- h. Lijst van overlegvormen;
- i. P&C-documenten;
- j. Kengetallen aangaande kwaliteit van dienstverlening/bedrijfsprocessen;
- k. Overige belangrijke notities aangaande de ambtelijke samenwerking.

Wij vormen ons daarbij een beeld van gevoerde discussies en gevoeligheden in het verleden en krijgen inzicht in de actuele (feitelijke) stand van zaken.

De lijst van te bestuderen documenten stemmen we graag nader met u af.

3.3 Stap 3: Gespreksronde: meningen vanuit diverse perspectieven

Wij hechten er belang aan om alle sleutelfiguren rondom de ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater individueel dan wel in groepen te spreken, om meer beeld en geluid te krijgen bij 'belangen en verlangens' per gremium.

Wat gaat in hun ogen goed en moet behouden blijven ('good to hold') en wat kan ('nice to have') of moet beter ('need to have')? We zullen hierbij nadrukkelijk aandacht besteden aan de onderwerpen uit de deelvragen. Ook zullen wij mogelijke oplossingsrichtingen globaal toetsen tijdens deze gesprekken, om meer gevoel te krijgen bij wat haalbare opties zijn in onze advisering.

Om de verschillende perspectieven op het vraagstuk optimaal te belichten, spreken wij graag:

- a. Vanuit bestuurlijk perspectief (en eigenaar- én klantperspectief) met:
 - i. de burgemeester van Woerden;
 - ii. de burgemeester van Oudewater;
 - iii. het college van B&W/de wethouders van Woerden (groepsgesprek);
 - iv. Het college van B&W/de wethouders van Oudewater (groepsgesprek).
- b. Vanuit het perspectief van adviseur van college en opdrachtgeversperspectief met de gemeentesecretaris van Oudewater (de heer Holtrigter).
- c. Vanuit het perspectief van adviseur van college, vanuit opdrachtnemersperspectief en als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie met de gemeentesecretaris van Woerden (de heer Van Kruijsbergen).
- d. Vanuit opdrachtnemersperspectief en de uitvoering met:
 - i. concerncontroller ambtelijke organisatie Woerden - Oudewater;
 - ii. managementteam ambtelijke organisatie Woerden - Oudewater (groepsgesprek);
 - iii. 'team Oudewater' (groepsgesprek);
 - iv. enkele nader met u te bepalen sleutelfiguren rondom de samenwerking (raming 3 gesprekken), waaronder:
 - i. verantwoordelijke(n) voor enkele kritische bedrijfsprocessen (KCC)
- e. Vanuit regievoering met het stafteam Concernzaken (groepsgesprek).
- f. Vanuit medewerkers-/medezeggenschapsperspectief met afvaardiging OR (groepsgesprek).

Wij gaan daarbij uit van 1 uur per gesprek. Wij stellen een definitieve lijst van de te spreken personen graag in overeenstemming met u vast.

3.4 Stap 4: Analyse van feiten en meningen

In de analyse brengen we de opbrengst van de documentenanalyse en gespreksronde samen. We behandelen daarbij expliciet de onderzoeksvragen en thema's daarin. Deze analyse krijgt vorm in een redeneerlijn op hoofdlijnen (presentatievorm) waarbij wij vanuit onze expertmatige bevindingen, waarbij wij een afweging maken tussen alle verzamelde feiten en gehoorde mening, komen tot conclusies en aanbevelingen.

Deze redeneerlijn delen we graag in een sessie met eerst gemeentesecretarissen en daarna de stuurgroep om te toetsen op juist- en volledigheid, navolgbaarheid en draagvlak.

3.5 Stap 5: Opstellen helder eindrapport

Op grond van voorgaande stappen zal een helder concept eindrapport worden opgesteld. In ons eindadvies zullen wij de volgende elementen expliciet uitwerken:

- a. Schets huidig model en uitgangspunten onder ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater;
- b. Onze bevindingen op in dit voorstel benoemde hoofdvragen;
- c. De conclusies en aanbevelingen die daaruit volgen.

Daarmee geven wij een expliciet antwoord op de hoofdvragen onder dit onderzoek en zullen wij dus ook suggesties aandragen voor versterking, om van de huidige naar de gewenste situatie te komen.

Deze conceptrapportage stemmen wij graag in eerste instantie af met de ambtelijk opdrachtgever (gemeentesecretarissen). Een eventueel bijgesteld/aangescherpt concept bespreken wij vervolgens graag met de stuurgroep. Wij beschouwen de stuurgroep dan ook als onze formele opdrachtgever voor dit proces.

Op grond van de bespreking van het conceptrapport met de stuurgroep zal gekomen worden tot een definitieve versie van het adviesrapport. Op grond waarvan de opdrachtgever ons akkoord geeft op de uitvoering van de opdracht conform overeenkomst.

3.6 Stap 6: Toelichting aan gezamenlijke colleges en OR (optie)

Aan de hand van een presentatie kunnen wij (optioneel) de beide colleges, in aanwezigheid van de gemeentesecretarissen, meenemen in onze analyse en het eindadvies met een doorkijk op mogelijke punten voor versterking van de samenwerking. Het streven is om in deze bijeenkomst het goede bestuurlijke gesprek te voeren over de gepresenteerde bevindingen en suggesties. Bezien kan worden op welke punten consensus met elkaar ontstaat. Het doel is niet om nog tot bijstelling van het rapport te komen: het is uiteraard wel een bestuurlijke afweging om al dan niet alle aanbevelingen uit het rapport over te nemen.

Evenals een toelichting aan de colleges kunnen wij een dergelijke toelichting ook verzorgen voor de ondernemingsraad.

Wij nemen derhalve als optie in ons voorstel op een tweetal bijeenkomsten ter toelichting op het eindrapport: na afronding en oplevering van het eindrapport aan de stuurgroep. U kunt aan het einde van het proces bezien of u hiervan al dan niet (gedeeltelijk) gebruik wenst te maken.

4. Activiteiten, adviesdagen en planning

Voor de uitvoering van voornoemde aanpak stellen wij de volgende activiteiten en daaraan gerelateerde dageninzet en planning voor:

stap	Activiteit	adviesdagen	indicatieve planning
1.	Startgesprek met stuurgroep - Voorbereiding gesprekspunten - Aanwezigheid 2 adviseurs - Vastleggen afspraken overleg	1,0	week 5-9
2.	Documentenanalyse - Uitvraag documenten - Analyse van context en feiten	4,0	september
3.	Gespreksronde - Opstellen topiclijsten (vooraf toesturen) - Voorbereiden gesprekken - Voeren van 14 gesprekken (2 adviseurs) - Vastleggen kern gesprekken (geen verslag): eigen gebruik	7,5	september/oktober
4.	Analyse - Uitwerken redeneerlijn bevindingen-aanbevelingen - Vastleggen in presentatievorm - Bespreking met gemeentesecretarissen - Aanscherpen presentatie - Bespreking met stuurgroep	5,0	oktober/november
5.	Rapportage - Opstellen concept eindrapport - Bespreking met gemeentesecretarissen - Bijstellen concept eindrapport - Bespreking met stuurgroep - Bijstellen tot definitief eindrapport	5,0	november/december

stap	Activiteit	adviesdagen	indicatieve planning
6.	<i>Optioneel:</i> <i>Toelichtingen op eindrapport</i> - Opstellen presentatie eindrapport - <i>Presentatie beide colleges</i> - <i>Presentatie ondernemingsraad</i>	1,0	december/januari
	Tussentijdsoverleg per mail/telefoon	inclusief	
Totaal aantal geraamde adviesdagen, excl. optie		22,5 dagen	

Wij hebben in voorgaand overzicht een naar onze mening realistische planning opgenomen. Wij streven er derhalve na om het eindrapport voor het kerstreces op te leveren, zodat het spoedig daarna voor bestuurlijke behandeling in route kan worden gebracht.

5. De voor u in te zetten adviseurs

5.1 Wij stellen graag Stan van de Laar aan u voor als projectleider

Graag stellen wij [drs. Stan van de Laar](#) aan u voor als uw projectleider en tevens als eindverantwoordelijke voor deze opdracht. Stan zal zich persoonlijk actief inzetten voor uw vraagstuk en in de rol van projectleider alle besprekingen met gemeentesecretarissen en stuurgroep bijwonen en de benoemde interviews voeren. Stan zal ook penvoerder zijn van het definitief eindrapport.

Stan heeft een achtergrond bij BDO en PricewaterhouseCoopers en is sinds 2010 partner bij SeinstravandeLaar B.V. Als bestuurs- en bedrijfskundige is hij ruim 15 jaar werkzaam als organisatieadviseur voor gemeenten en samenwerkingsverbanden. Stan houdt zich vooral bezig met de realisatie en doorontwikkeling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Stan is zeer bekend met uw vraagstuk vanuit zijn persoonlijke ervaringen met gelijksoortige vraagstukken. Zijn referentieprojecten staan benoemd in paragraaf 1,5 van dit voorstel.

Hij publiceerde als resultante van een promotieonderzoek op het thema intergemeentelijke samenwerking het boek 'Samen Sterker'. Dit boek gaat in op de bevorderende en belemmerende factoren bij samenwerking tussen gemeenten op grond van onderzoek naar 12 praktijkgevallen, waaronder drie ambtelijke fusieorganisaties.

Stan is tevens initiatiefnemer van het Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl, een initiatief gesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en hij is auteur van de publicatie: 'Ambtelijk fuseren? GROEI!'.

Een uitgebreid curriculum vitae van Stan kan u uiteraard op verzoek worden nagezonden.

5.2 David Bos zal Stan en u ondersteunen in dit proces

Stan zal zich in dit proces laten ondersteunen door zijn collega [David Bos MSc](#). David is junior adviseur bij SeinstravandeLaar. David begeeft zich vooral op het gebied van intergemeentelijke samenwerking. Hij zal Stan in dit proces ondersteunen bij de documentenanalyse, het vastleggen van de kern van de interviews en onder regie van Stan komen tot een eerste opzet van de contouren van het eindrapport.

6. De kosten en enkele afspraken op een rij

Wij bieden u dit onderzoek, binnen de reikwijdte van de in deze offerte genoemde activiteiten, graag aan voor een bedrag van € 25.875,- (exclusief 21% btw en exclusief 3% reis- en bureaunkosten). Dit bedrag is gebaseerd op ons gemiddelde dagtarief van € 1.150,-.

Wij beschouwen deze kostenraming op grond van benoemde activiteiten als een 'fixed price', waarbij wij binnen de reikwijdte van het onderzoek streven naar een maximale tevredenheid van u als opdrachtgever.

Wij factureren onze kosten als volgt:

- a. 50% bij opdrachtverlening;
- b. 50% na afronding (stap 5).

Voor wat de betreft de planning maken wij graag in overleg met de opdrachtgever een realistische planning tijdens het startgesprek op grond van de beschikbaarheid in agenda's aan zowel uw als onze zijde. Uiteraard is de planning mede afhankelijk van de snelheid en/of volledigheid waarmee gevraagde informatie wordt aangedragen en de beschikbaarheid van de sleutelfiguren voor de gewenste gesprekken.

Op onze dienstverlening zijn de Algemene Voorwaarden van SeinstravandeLaar B.V. van toepassing, waarvan u een exemplaar met dit voorstel is toegezonden.

Indien u akkoord bent met ons voorstel ontvangen wij graag een door u ondertekend exemplaar van deze offerte retour. Wij zien uit naar een constructieve en plezierige samenwerking.

Met vriendelijke groet,
SeinstravandeLaar B.V.



de heer drs. J.M. van de Laar
partner

Voor akkoord:

Meer informatie over deze offerte of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Stan van de Laar
partner

s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 303 72 997

RAADSVOORSTEL

17R.00923

Indiener: Presidium

Datum: 5 december 2017

Portefeuillehouder(s): Burgemeester

Portefeuille(s): Ambtelijke samenwerking Oudewater - Woerden

Contactpersoon: A. van der Lugt

Tel.nr.: 06 – 30 25 64 79 **E-mailadres:** a.lugt@oudewater.nl

Onderwerp: Kaders vervolg ambtelijke samenwerking Oudewater - Woerden

De raad besluit:

Het college van burgemeester en wethouders de volgende kaders mee te geven bij de dialoog over het vervolg van de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden:

1. Oudewater moet te allen tijde eigen beleidskeuzes kunnen blijven maken;
2. Spreek uit dat de gehele organisatie zich ambtenaar moet voelen van zowel Woerden als Oudewater en waarborg dat hiertoe voldoende acties worden ondernomen;
3. Zorg er in het verlengde hiervan voor dat werknemers zich ook fysiek in de gemeente Oudewater blijven bevinden zodat op efficiënte wijze gestuurd kan worden, ook indien zou worden besloten om Team Oudewater uit te faseren;
4. Stop met een strikt juridische benadering van de DVO en UVO, maar ga steeds met elkaar in gesprek over meer- en minderwerk en de kosten die hiermee gemoeid zijn;
5. Er wordt samengewerkt met de gemeente Woerden door hier diensten in te kopen, tenzij een andere aanbieder wenselijk wordt geacht; kortom: structurele ambtelijke stabiliteit is essentieel, maar geef de mogelijkheid om waar wenselijk eigen keuzes te maken;
6. Zorg voor een betere positionering van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater binnen de organisatie, bij voorkeur in de directie van de organisatie, zodat de belangen vanuit Oudewater binnen de organisatie beter gewaarborgd zijn;
7. Stel een concerncontroller voor de gemeente Oudewater aan die onafhankelijk de situatie overziet en aan het college van Oudewater rapporteert;
8. Stem de P&C-cyclus van beide gemeenten beter op elkaar af, zodat niet (meer) de situatie ontstaat dat in de ene gemeente zaken reeds opgeleverd zijn waar in de andere gemeente sprake is van een latere bediening bij werkzaamheden;
9. Informeer de gemeenteraden van de beide gemeenten op structurele wijze over de stand van zaken van de ambtelijke samenwerking en financiën door middel van voortgangsrapportages;
10. Neem geen onomkeerbare stappen inzake de ambtelijke samenwerking zonder de gemeenteraden hierbij op een procedureel gezien juiste wijze te betrekken;

Inleiding:

Tijdens de gemeenteraadsvergadering van 15 juni 2017 heeft de gemeenteraad van Oudewater een raadsvoorstel aangenomen waarin wordt beschreven hoe vervolg wordt gegeven aan het rapport dat Common Eye heeft opgesteld over de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden. Een van de besluitpunten houdt in dat de gemeenteraad kaders stelt voor de Oudewaterse inbreng bij een dialoog tussen de colleges van Oudewater en Woerden over het vervolg van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten.

Om dit proces vorm te geven zijn mevrouw Esther Klaster van Common Eye en mevrouw Tanja ten Berge van Ten Berge Organisatieadvies aangesteld als onafhankelijke procesmanagers. Tijdens twee avonden – op maandag 11 oktober 2017 en op dinsdag 24 oktober 2017 – is door de gemeenteraad van Oudewater in beslotenheid gepraat over de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden, met als uiteindelijk doel om te komen tot kaders om mee te geven aan het college bij bovengenoemde dialoog.

Dit raadsbesluit is een uitwerking van de uitkomsten van de twee avonden.

De bevoegdheid van de raad komt voort uit de volgende wet- en/of regelgeving:

Artikel 147a van de Gemeentewet.

Beoogd effect:

Het beoogde effect van dit raadsvoorstel is het vaststellen van een aantal kaders die het college als vertrekpunt moet nemen bij de dialoog die zij heeft met het college van Woerden inzake de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden.

Argumenten:

Hieronder wordt nader ingegaan op de kaders die in het raadsbesluit worden benoemd.

1. Oudewater moet te allen tijde eigen beleidskeuzes kunnen blijven maken

Het bestuur in Oudewater moet steeds eigen beleidskeuzes kunnen maken. Op die manier blijft de positie van Oudewater als eigenstandige gemeente gewaarborgd en worden de belangen van Oudewaterenaren het beste vertegenwoordigd.

2. Spreek uit dat de gehele organisatie zich ambtenaar moet voelen van zowel Woerden als Oudewater en waarborg dat hiertoe voldoende acties worden ondernomen

Alle ambtenaren – afgezien van de secretaris en griffier van de gemeente Oudewater – zijn op dit moment formeel in dienst van de gemeente Woerden. Zij werken echter voor de gemeenten Oudewater en Woerden. In de praktijk moeten zij dit wel voelen, hiernaar handelen en zich realiseren dat beide gemeenten verschillende culturen kennen. Wanneer dit niet gebeurt ontstaat geen eigenaarschap voor beide gemeenten en zal het werk voor de ene gemeente – wellicht onbewust – voorgaan op het werk voor de andere gemeente. Het is daarom van belang dat ambtenaren zich ook daadwerkelijk ambtenaar voelen van de beide gemeenten en dat hiertoe voldoende actie wordt ondernomen door de directie en het college.

3. Zorg er in het verlengde hiervan voor dat werknemers zich ook fysiek in de gemeente Oudewater blijven bevinden zodat op efficiënte wijze gestuurd kan worden, ook indien zou worden besloten om Team Oudewater uit te faseren

Een manier om ervoor te zorgen dat ambtenaren zich werknemer voelen van beide gemeenten is te bewerkstelligen dat ze zich niet alleen in Woerden of in Oudewater bevinden, maar in beide gemeenten. Op die manier ontstaat sneller een verbinding met beide gemeenten. Daarnaast is fysieke aanwezigheid in Oudewater sowieso gewenst, zodat door de secretaris of het college direct contact kan worden gelegd met behandelend ambtenaren. Deze vorm van directe afstemming is efficiënt en zorgt ervoor dat het bestuur van Oudewater op een gemakkelijkere manier kan sturen.

4. Stop met een strikt juridische benadering van de DVO en UVO, maar ga steeds met elkaar in gesprek over meer- en minderwerk en de kosten die hiermee gemoeid zijn

Een strikt juridische benadering van de bestuurlijke overeenkomsten tussen Oudewater en Woerden zorgt ervoor dat meer gepraat wordt over de mogelijkheid om zaken uit te voeren dan dat er daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Om dit tegen te gaan moet af worden gestapt van een strikte benadering en steeds met elkaar in gesprek worden gegaan. Uitgangspunt hierbij is dat niet direct 'nee' moet worden gezegd wanneer een vraag naar voren komt, maar dat met elkaar naar een oplossing wordt gezocht. Op die manier wordt het partnerschap tussen de beide gemeenten vergroot en ontstaat geen 'ruis' waar dit niet nodig is.

5. Er wordt samengewerkt met de gemeente Woerden door hier diensten in te kopen, tenzij een andere aanbieder wenselijk wordt geacht; kortom: structurele ambtelijke stabiliteit is essentieel, maar geef de mogelijkheid om waar wenselijk eigen keuzes te maken

In het verlengde van het bovenstaande is het voor de gemeente Oudewater belangrijk om daar waar wenselijk te kiezen voor een andere aanbieder van diensten dan de gemeente Woerden. Dit zorgt ervoor dat geen verplichte winkelnering ontstaat. Hierbij geldt wel dat samenwerking met Woerden het uitgangspunt is en dat afwijking hiervan in goed overleg met elkaar dient te gebeuren. Uitgangspunt hierbij is dat zaken zo efficiënt mogelijk geregeld moeten worden.

6. Zorg voor een betere positionering van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater binnen de organisatie, bij voorkeur in de directie van de organisatie, zodat de belangen vanuit Oudewater binnen de organisatie beter gewaarborgd zijn

Op dit moment maakt de gemeentesecretaris van Oudewater geen deel uit van de directie van de gemeente Woerden. Om de belangen van de gemeente Oudewater binnen de ambtelijke organisatie beter te waarborgen, ziet de gemeenteraad graag dat de secretaris wél deel uit gaat maken van de directie. Hiermee krijgt de secretaris ook een formele verantwoordelijkheid voor de organisatie en de werkzaamheden die door de organisatie worden uitgevoerd. Op zaken als eigenaarschap van ambtenaren voor het werken voor beide gemeenten kan hierdoor door de secretaris actiever worden gestuurd.

7. Stel een concerncontroller voor de gemeente Oudewater aan die onafhankelijk de situatie overziet en aan het college van Oudewater rapporteert

Bij het begin van de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden was de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater formeel gezien ook concerncontroller voor de gemeente Oudewater. Op dit moment bestaat enige onduidelijkheid over deze rol. Dit is een ongewenste situatie, zoals ook naar voren kwam in het rapport van Common Eye. Daarom moet een nieuwe concerncontroller worden aangesteld die onafhankelijk van de organisatie na kan gaan wat de financiële stand van zaken is. Deze concerncontroller moet direct rapporteren aan het college van de gemeente Oudewater. Let wel: aan de aanstelling van een concerncontroller zijn financiële consequenties verbonden.

8. Stem de P&C-cyclus van beide gemeenten beter op elkaar af, zodat niet (meer) de situatie ontstaat dat in de ene gemeente zaken reeds opgeleverd zijn waar in de andere gemeente sprake is van een latere bediening bij werkzaamheden

Op dit moment wordt nog te vaak geconstateerd dat er sprake is van ongelijk tempo bij P&C-cycli in de gemeenten Oudewater en Woerden. Dit terwijl de financiële gegevens door diverse afdelingen voor beide gemeenten aangeleverd dienen te worden. Mede met het oog op het eigenaarschap van werken voor beide gemeenten, pleit de gemeenteraad van Oudewater ervoor dat de cycli op elkaar worden afgestemd. Dit zorgt voor meer begrip richting elkaar en voor meer efficiency.

9. Informeer de gemeenteraden van de beide gemeenten op structurele wijze over de stand van zaken van de ambtelijke samenwerking en financiën door middel van voortgangsrapportages

Vanuit de gemeenteraad van Oudewater is de wens naar voren gekomen om regelmatige wijze – bijvoorbeeld per kwartaal - te worden gerapporteerd over de stand van zaken van de ambtelijke samenwerking (voorbeeld: in- en uitstroom ambtenaren en klachtafhandeling) en de financiën. Op die manier kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol op een betere wijze

uitvoeren. In deze rapportages moeten ook steeds verbetervoorstellen naar voren komen. Vanzelfsprekend geldt dit niet alleen voor Oudewater, maar ook voor de raad van Woerden.

10. Neem geen onomkeerbare stappen inzake de ambtelijke samenwerking zonder de gemeenteraden hierbij op een procedureel gezien juiste wijze te betrekken

De huidige DVO tussen de gemeenten Oudewater en Woerden loopt tot 2021. In de volgende raadsperiode moet de gemeenteraad een besluit nemen over de toekomst van de samenwerking. Het is van groot belang dat door het college geen onomkeerbare stappen worden genomen in dit proces, zodat de gemeenteraad in de positie is om kaderstellend te spreken over dit onderwerp.

Kanttekeningen:

Het college heeft zelf ook een onderzoek uit laten voeren naar de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden. Dit onderzoek is eerder met een RIB aan de raadsleden verstuurd. Daarnaast is een presentatie over de RIB gegeven tijdens het gecombineerde Forum Samenleving / Forum Ruimte op dinsdag 12 oktober 2017.

Financiën:

Aan dit raadsvoorstel zijn vooralsnog geen financiële consequenties verbonden.

Uitvoering:

Wanneer de gemeenteraad akkoord gaat met de voorgestelde kaders, dan neemt het college deze kaders mee bij de gesprekken met het college van Woerden inzake de ambtelijke samenwerking.

Communicatie:

Via de gebruikelijke kanalen wordt gecommuniceerd over het raadsvoorstel.

Samenhang met eerdere besluitvorming:

- Raadsvoorstel 'Vervolg rapport Common Eye' (besproken tijdens raadsvergadering 15 juni 2017).
- Initiatiefvoorstel evaluatie dienstverleningsovereenkomst (DVO) Oudewater – Woerden (besproken tijdens raadsvergadering 28 april 2016).

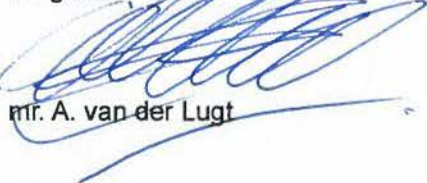
Bijlagen:

- Raadsbesluit 'Vervolg rapport Common Eye'
- Rapport Seinstra – Van de Laar inzake evaluatie samenwerking Oudewater – Woerden
- Rapport Common Eye inzake DVO Oudewater – Woerden

De indiener:

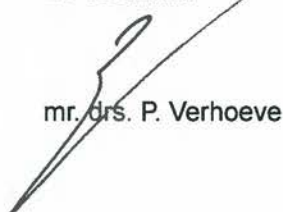
Het presidium van de gemeenteraad van de gemeente Oudewater,

De griffier



mr. A. van der Lugt

De voorzitter



mr. drs. P. Verhoeve



RAADSINFORMATIEBRIEF Oudewater

17R.00993

Van : College van burgemeester en wethouders
Datum : 5 december 2017
Portefeuillehouder(s) : Burgemeester
Portefeuille(s) : samenwerking Oudewater-Woerden
Contactpersoon : S. Haverkamp
Tel.nr. : 8209
E-mailadres : haverkamp.symke@woerden.nl

Onderwerp:

Zienswijze college op raadsvoorstel 'kaders vervolg ambtelijke samenwerking Oudewater- Woerden.

Kennisnemen van:

De zienswijze van het college omtrent het raadsvoorstel 'Kaders vervolg ambtelijke samenwerking Oudewater - Woerden'. (17r.00923)

Inleiding:

In de context van het gesprek over de samenwerking met de gemeente Woerden heeft het presidium op 13 november 2017 een raadsvoorstel ingediend met als onderwerp de kaders van het vervolg van de ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden. Het college kan zich goed vinden in de lijn van de beslispunten en wil hier graag de drie opmerkingen bij maken.

Kernboodschap:

1) Voor het college staat – net als voor de raad- de zelfstandigheid van de gemeente Oudewater buiten kijf. Dit betekent dat Oudewater als zelfstandige gemeente haar eigen competenties heeft en houdt bij beleidskeuzes zoals omschreven in de gemeentewet. Het beleid in Oudewater wordt daarom gemaakt in samenspel tussen de raad en het college van Oudewater ten bate van de inwoners van Oudewater. De zelfstandigheid van de gemeente Oudewater is onafhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm. Het college kan zich daarom geheel verenigen met besispunt 1 van het raadsbesluit: Oudewater heeft te allen tijde beleidsvrijheid. Bij deze beleidsvrijheid kan Oudewater zich echter de vraag stellen op welke punten efficiëntie voordelen te behalen zijn met harmonisatie van beleid met Woerden en op welke punten dit wenselijk is.

Het is dan ook volstrekt helder dat de gemeenteraad zijn kaderstellende verantwoordelijkheid moet kunnen nemen op het moment dat er stappen met onomkeerbare gevolgen worden gezet in de samenwerking. In zoverre heeft de raad ook het laatste woord over de toekomst van de samenwerking na 2021, zoals in de motivatie van beslispunt 10 wordt gesteld. Het college benadrukt echter dat aan een eventuele ontbinding van de samenwerking ook grote risico's verbonden zijn. Ontvlechting van de samenwerking leidt tot grote frictiekosten en de Rijksoverheid delegeert steeds meer verantwoordelijkheden naar lagere overheden in de veronderstelling dat zij het werk efficiënter zullen uitvoeren, zoals bij de transformatie in het sociaal domein. Daarbij is het werk van de gemeente complexer geworden, zoals bijvoorbeeld in de toegenomen eisen op het gebied van privacy en veiligheid van ICT. Tot slot zijn ook de verwachtingen van het contact tussen gemeente en inwoner veranderd, zoals die straks hun beslag krijgen bij bijvoorbeeld de invoering van de omgevingswet.

Bij al deze ontwikkelingen hoort een bepaalde 'kritische massa' van organisatie en deze kan worden gevonden in een organisatie die voor de gemeenten Oudewater en Woerden werkt. Daarom zet het college in op verbetering van de huidige samenwerking met Woerden op basis van partnerschap.

2) Zoals gesteld heeft de gemeente Oudewater vrijheid op het gebied van beleidskeuzes. Wat betreft de uitvoering van het beleid hebben het college en de raad van Oudewater in 2013 echter besloten een DVO aan te gaan met de gemeente Woerden. Dit betekent dat er met Woerden afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de ambtelijke organisatie zijn diensten verleent aan de gemeenschap van Oudewater. De uitvoering van het beleid is zodoende niet onafhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm (conf. DVO Art. 2.2).

De organisatie voert daarom 'intern' de dienstverlening voor de gemeente Oudewater uit. Oudewater heeft echter de mogelijkheid om 'extern' dienstverlening in te huren en het college heeft een vrije keuze met welke dienstverlener Oudewater een overeenkomst aan gaat. Ook op de diensten waarop Oudewater een externe dienstverlener zou willen nemen, heeft Oudewater vrijheid. Zodoende is er geen sprake van gedwongen winkelnering. Echter aan het maken van eigen keuzes in de dienstverlening zijn kosten verbonden. De schaalvoordelen van de samenwerking met de gemeente Woerden gaan verloren, er zijn frictiekosten aan verbonden en er zullen afspraken gemaakt moeten worden over de termijn waarop omdat de organisatie die de huidige dienstverlening uitvoert niet op stel en sprong kan veranderen. Eigenstandige keuzes van Oudewater wat betreft dienstverlening kunnen zodoende tot extra kosten leiden. Het college streeft echter naar efficiëntie en zoekt daarom afstemming met de gemeente Woerden. Het college plaatst hiermee beslispunt 5 in perspectief.

3) In de huidige samenwerking wil het college verder op basis van partnerschap. Daarom is het college verheugd over de kaders die in de beslispunten 2-4 en 6-7 worden gegeven en draagt het college zorg voor de inrichting van deze beslispunten. Voor zowel het college van Oudewater als het college van Woerden betekent partnerschap 'gedeeld eigenaarschap' en de colleges willen hierin dan ook samen optrekken. Dit betekent ten eerste dat beide colleges zich eigenaar weten van de werkorganisatie en dat de werkorganisatie betrokken is bij Oudewater en bij Woerden en eigenaarschap toont over de zaken die moeten worden aangepakt. Zowel mentaal door te weten wat er speelt, maar ook fysiek door aanwezigheid. Het college ziet erop toe dat dit eigenaarschap in de ontwikkeling van samenwerking op basis van partnerschap wordt geborgd.

Het betekent ook dat niet alleen de colleges van Oudewater en Woerden, maar ook de raden, door de organisatie in positie worden gebracht om gezamenlijke knelpunten op te lossen. Dit betekent dat de informatiepositie van de colleges en raden niet kan verschillen. De P&C cyclus wordt geïntegreerd en daarbij onderkent het college de noodzaak van rapportage aan de raad. Het college zal hiervoor dan ook met een voorstel doen welke wordt geagendeerd in de auditcommissie. Hierin zal bovendien afstemming met Woerden worden gezocht. De colleges en waar nodig de raden kunnen zo gedurende het jaar in gesprek over de dienstverlening en meer-/minderkosten.

Een onafhankelijke controlfunctie hoort bij een goed functionerende gemeente en daarom moet Oudewater een onafhankelijke controller hebben. In de uitvoering ervan heeft Oudewater veel voordeel te behalen door afstemming met Woerden te zoeken. Door de concerncontroller van Oudewater en die

van Woerden in één persoon te beleggen, zijn Oudewater en Woerden in staat een zwaarder functieprofiel op te stellen en een beter gekwalificeerde controller uit de arbeidsmarkt aan te trekken. Deze controller is dan bovendien in staat om zijn blik integraal over de organisatie en de uitvoering te werpen en naar beide colleges onafhankelijk te rapporteren. Het college is van mening dat juist op dit soort punten de samenwerking met Woerden een grote meerwaarde heeft. Er wordt uitgezocht of een gecombineerd werkgeverschap van Oudewater en Woerden voor deze functionaris juridisch mogelijk is.

Het college ziet uit naar het gesprek met de raad waarin de toekomst van het partnerschap met Woerden kan worden besproken.

Financiën

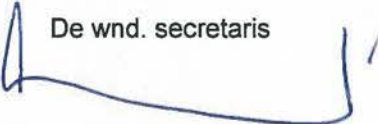
n.v.t.

Vervolg:

De zienswijze van het college zal worden besproken samen met het raadsvoorstel in de raad van Oudewater op 14 december.

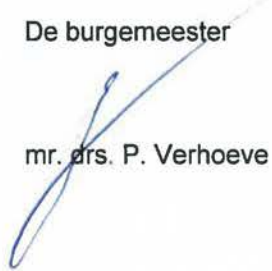
Bijlagen:

n.v.t.

De wnd. secretaris

ir. W.J. Tempel

De burgemeester


mr. ds. P. Verhoeve



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 16 januari 2018
Portefeuillehouder(s) : burgemeester
Portefeuille(s) : samenwerking Oudewater-Woerden
Contactpersoon : S. Haverkamp
Tel.nr. : 8209
E-mailadres : haverkamp.symke@woerden.nl

Onderwerp:

Voortgang samenwerking op basis van partnerschap.

Kennisnemen van:

De voortgang van de samenwerking tussen Oudewater en Woerden op basis van partnerschap.

Inleiding:

De gemeenten Oudewater en Woerden hebben op 13 december 2013 een Dienstverleningsovereenkomst gesloten, waarin de ambtelijke apparaten werden gefuseerd. Een businesscase opgesteld door Berenschot (30 september 2013) was hiervoor de zakelijke onderbouwing. Er werd uitgegaan van een verhoging van de kwaliteit van de organisatie, een verlaging van de kwetsbaarheid van de organisatie en beperking van kosten. Per 1 januari 2015 vond een ambtelijke fusie plaats en kreeg de samenwerking concreet invulling.

In de raad van Oudewater is de voortgang van de samenwerking regelmatig onderwerp van gesprek. Daarom heeft de raad van Oudewater op haar initiatief de voortgang laten evalueren door Common Eye (16 september 2016). Ook beide colleges hebben gezamenlijk een evaluatie van de voortgang van de samenwerking uit laten voeren, zoals afgesproken bij het aangaan van de DVO. De evaluatie door de colleges is uitgevoerd door Seinstra van de Laar (10 februari 2017). Hierover bent u geïnformeerd (ribs Oudewater 17r.00202 en 17r.00431; ribs Woerden 17r.00201 en 17r.00414). Zoals ook in de ribs vermeld, is de meest basale aanbeveling van beide evaluaties de samenwerking tussen Oudewater en Woerden verder voort te zetten op basis van partnerschap. Na een onderlinge verkenning blijkt dat beide colleges ook deze richting op willen.

Naar aanleiding van het rapport van Common Eye heeft de raad van Oudewater een traject ingezet waarin zij de kaders van de samenwerking hebben overwogen. Tijdens de raadsvergadering van Oudewater d.d. 14 december zijn unaniem de volgende kaders vastgesteld waarbinnen Oudewater de samenwerking wil laten ontwikkelen (17r.00923):

1. Oudewater moet te allen tijde eigen beleidskeuzes kunnen blijven maken;
2. Spreek uit dat de gehele organisatie zich ambtenaar moet voelen van zowel Woerden als Oudewater en waarborg dat hiertoe voldoende acties worden ondernomen;
3. Zorg er in het verlengde hiervan voor dat werknemers zich ook fysiek in de gemeente Oudewater blijven bevinden zodat op efficiënte wijze gestuurd kan worden, ook indien zou worden besloten om Team Oudewater uit te faseren;
4. Stop met een strikt juridische benadering van de DVO en UVO, maar ga steeds met elkaar in gesprek over meer- en minderwerk en de kosten die hiermee gemoeid zijn;

5. Er wordt samengewerkt met de gemeente Woerden door hier diensten in te kopen, tenzij een andere aanbieder wenselijk wordt geacht; kortom: structurele ambtelijke stabiliteit is essentieel, maar geef de mogelijkheid om waar wenselijk eigen keuzes te maken;
6. Zorg voor een betere positionering van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater binnen de organisatie, bij voorkeur in de directie van de organisatie, zodat de belangen vanuit Oudewater binnen de organisatie beter gewaarborgd zijn;
7. Stel een concerncontroller voor de gemeente Oudewater aan die onafhankelijk de situatie overziet en aan het college van Oudewater rapporteert;
8. Stem de P&C-cyclus van beide gemeenten beter op elkaar af, zodat niet (meer) de situatie ontstaat dat in de ene gemeente zaken reeds opgeleverd zijn waar in de andere gemeente sprake is van een latere bediening bij werkzaamheden;
9. Informeer de gemeenteraden van de beide gemeenten op structurele wijze over de stand van zaken van de ambtelijke samenwerking en financiën door middel van voortgangsrapportages;
10. Neem geen onomkeerbare stappen inzake de ambtelijke samenwerking zonder de gemeenteraden hierbij op een procedureel gezien juiste wijze te betrekken.

Punten 2, 4, 6, 8-9 wijzen hierbij in de richting van een samenwerking op basis van een partnerschap tussen de twee gemeenten.

Het college Oudewater heeft hierop gereageerd met een zienswijze (17r.00993) waarin –hier in samenvatting- de volgende punten worden benadrukt:

- A. De zelfstandigheid van de gemeente Oudewater is onafhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm en de gemeente heeft daarom beleidsvrijheid. Het takenpakket van lokale overheden wordt echter zwaarder en complexer. Het college van Oudewater zet daarom in op verbetering van de huidige samenwerking met Woerden op basis van zakelijk partnerschap.
- B. De uitvoering van het beleid van Oudewater is niet onafhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm met de gemeente Woerden (conf. DVO art. 2.2). Oudewater heeft net als Woerden de vrijheid om extern dienstverlening in te huren, maar in overleg met de werkorganisatie. Beide gemeenten dragen zelf de kosten (frictiekosten of meer- of minderkosten) van eigenstandige keuzes.
- C. Beslispunten 2-4 en 6-7 komen overeen met de wens van het college Oudewater om verder samen te werken op basis van partnerschap. Een onafhankelijke controller voor de gemeente Oudewater wordt belegd in dezelfde persoon als de onafhankelijke controller voor de gemeente Woerden omdat bij uitstek in dit soort functies de voordelen van de samenwerking kunnen worden gerealiseerd.

Concluderend wijzen de evaluaties, de intenties van de colleges en de kaders van de raad Oudewater in dezelfde richting: samenwerking op basis van partnerschap. De uitgangspositie is hierbij het dictum: 'partnerschap is gedeeld eigenaarschap'. Het moet vanzelfsprekend zijn dat de hele werkorganisatie eigenaarschap voelt voor beide gemeenten en beide besturen moeten zich eigenaar weten van de gehele organisatie.

Daarom zijn er concrete verkenningen uitgevoerd om na te denken over manieren waarop dit partnerschap vorm kan worden gegeven. De juridische constructie in de DVO wordt echter niet aangepast.

Deze verkenningen hebben plaatsgevonden op de volgende deelgebieden:

- Geïntegreerde P&C cyclus
- Projectmatig maatwerk
- Gezamenlijke directie en control
- Nabijheid organiseren en lokale kennis borgen
- Meer- en minderkosten

In deze rib komen kort de verkenningen op deze vijf deelgebieden aan de orde.

Kernboodschap:

Er zijn concrete verkenningen uitgevoerd op vijf deelgebieden om de samenwerking op basis van partnerschap inhoud te geven.

1. Geïntegreerde P&C cyclus

Een samenwerking op basis van partnerschap betekent dat beide colleges eigenaar zijn van de werkorganisatie. De consequentie is dat er tijdens de begroting onderling contact plaats moet vinden om de gezamenlijke knelpunten te bespreken. Hiervoor is het ten eerste nodig dat de P&C cycli en hun producten worden gesynchroniseerd. Voor de colleges moeten 'bestuurstafels' worden ingesteld waarin zij onderling in overleg kunnen over bedrijfsvoering en ad hoc casus waar mogelijk sprake is van meer- en minderwerk. De colleges en ook de raden moeten bovendien een gelijke informatiepositie hebben. De raden worden periodiek op de hoogte gesteld op hoofdlijnen van de stand van zaken van de organisatie en de voortgang van de samenwerking. De colleges en raden zijn hierdoor beter in staat eigenaarschap uit te oefenen over de organisatie. Doordat de algemene organisatie werkt met domeinplannen en deze domeinplannen het sturingsinstrument zijn van directie en colleges, kunnen deze de UVO vervangen.

2. Projectmatig maatwerk

Bij een partnerschap worden de projecten voor beide gemeenten professioneel en op een gelijke wijze naar wensen van beide partners uitgevoerd. Dat betekent dat er wordt gewerkt volgens een Richtsnoer Projectmatig werken waarin de rolverdeling tussen raad, college, manager en projectleider helder uiteen zijn gezet (en binnenkort zal ook Oudewater een nota kostenverhaal krijgen om financieel risico bij private gebiedsontwikkeling uit te sluiten). Daarbij moet er voldoende ruimte zijn voor maatwerk. Om dit maatwerk te kunnen bieden is het noodzakelijk dat er transparantie is in definities en kosten: wanneer is iets een project en welke uren en middelen worden door de organisatie aan dit project toegekend? Met deze transparantie kan een portefeuillehouder scherper kiezen welke diensten binnen een project nodig zijn en welke risico's verantwoord kunnen worden genomen.

3. Gezamenlijke directie/control

De natuurlijke lijne van governance van teammanager – directeur – portefeuillehouder worden in een gemeenschappelijke werkorganisatie hersteld waarbij de brede secretarie van de secretaris van Oudewater (Team Oudewater) terugvloeit in de organisatie. De secretaris van Oudewater wordt bovendien onderdeel van de directie, zodat hij beter op de hoogte is van de situatie van de organisatie, Oudewater beter representeert en ook directietaken kan uitvoeren. Hierdoor krijgt de secretaris van Oudewater meer eigenaarschap, omdat hij niet alleen opdrachtgever is van de organisatie, maar ook de organisatie aanstuurt en hier een integrale verantwoordelijkheid over draagt. De concerncontroller is in deze organisatie een onafhankelijke functie die een brede blik over de organisatie werpt en eigenstandig kan rapporteren aan en escaleren naar de beide colleges.

4. Nabijheid organiseren en borgen lokale kennis

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de taken voor beide gemeenten ligt bij dezelfde organisatie. Hierbij is er niet één team verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van een gemeente, maar zijn de verantwoordelijkheden per expertise verdeeld over de vakteams. Dat betekent dat er over de gehele werkorganisatie mentale en fysieke aanwezigheid moet zijn in beide gemeenten. Daarbij moet lokale kennis ook worden geborgd. Op termijn kunnen ICT systemen en het zaakgerichte werken hierin een rol spelen. Organisatorisch gaat hier voor Woerden het Gebiedsgericht Werken een rol in spelen. Voor Oudewater wil de organisatie in ieder geval tijdelijk een *primus-secundus* structuur voor opzetten. Dat betekent dat er op het juiste aggregatieniveau (team of cluster) één ambtenaar is die zich expliciet van de situatie in Oudewater op de hoogte stelt en er ook een substantieel gedeelte van zijn tijd doorbrengt, de *primus*. Deze *primus* geldt als liaison voor het team of cluster waar de verantwoordelijkheden over Oudewater per vakgebied zijn belegd. Deze ambtenaar wordt bijgestaan door de *secundus* die ook kennis opdoet over Oudewater en de *primus* bij ziekte of vakantie kan vervangen. Hierdoor wordt kennis over Oudewater verspreid binnen de organisatie. Achter deze twee ontwikkelingen (Gebiedsgericht Werken, *primus-secundus* structuur) schuilt de ratio dat de ambtenaren daar aanwezig zijn waar het gebeurt. Zodra de organisatie opgavegestuurd gaat werken, ligt het ook voor de hand dat de opgaven voor Oudewater worden uitgevoerd op het gemeentehuis van Oudewater zodat de *primus-secundus* structuur wellicht verbodig wordt.

Voor de raden betekent dit dat waar er bij gezamenlijke onderwerpen ook gezamenlijke informatieavonden

kunnen worden georganiseerd, alternerend in Oudewater en Woerden. Hierdoor worden ook op raadsniveau de onderlinge contacten gefaciliteerd.

5. Omgaan met meer- en minderwerk

Bij een samenwerking op basis van partnerschap moet open het gesprek kunnen worden gevoerd over meer- en minderkosten. De 'plaats' van dit gesprek is de 'casuïstiektafel' van de colleges waarover in de alinea over de integratie van de P&C cycli werd gesproken. Om dit gesprek te faciliteren moet er een mechanisme worden omschreven aan de hand waarvan dit gesprek kan worden gevoerd. Hierin wordt omschreven vanaf welke bedragen er wordt gesproken, dat kosten worden toegeschreven aan de verantwoordelijke partner, maar ook dat zij worden verdeeld naar rato van inwoneraantal als de verantwoordelijkheid niet duidelijk toe is te schrijven. Friciekosten ten gevolge van minderwerk worden bovendien toegeschreven aan de partner die het minderwerk veroorzaakt. Er moeten pilots worden uitgevoerd om dit mechanisme te verkennen. De invoering van de omgevingswet is een goede kandidaat voor zo'n pilot. Bij de invoering van deze wet op gelijke wijze voor beide gemeenten kan er immers veel voordeel worden behaald. Het ligt in de lijn van partnerschap dat Oudewater mag delen in de baten en kosten die gemoeid zijn met de organisatieontwikkeling. Om zinnig over meer- minderwerk te kunnen spreken is het van belang dat er een 0-punt wordt bepaald. De UVO/domeinplannen 2018 kunnen als dit 0-punt dienen.

Met deze invulling op deze vijf gebieden krijgt de werkorganisatie eigenaarschap over de twee gemeenten en kunnen de colleges gezamenlijk over de organisatie beschikken.

Financiën:

Voor de invoering van het partnerschap op deze gebieden zullen projecten worden opgezet, die bijvoorbeeld éénduidigheid en transparantie in projectkosten moeten brengen. Deze projecten zullen worden overzien door een project- of programmamanager. Het ligt in de lijn der verwachting dat de ambtelijke organisatie zelf deze projecten zal dragen en dat hier niet extern voor wordt ingehuurd. Met andere woorden worden de kosten voor het invoeren van het partnerschap uitgedrukt in ambtelijke uren. Het is een eerste taak van de project- of programmamanager om hier een raming van te maken.

Vervolg:

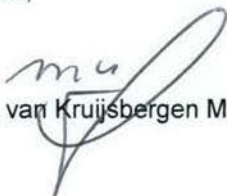
Zoals gesteld zullen er projecten worden opgezet om dit partnerschap in te voeren, onder leiding van een project- of programmamanager. De raden zullen op de hoogte worden gehouden van de voortgang en de effecten van de invoering.

Bijlagen:

Voorstel partnerschap Oudewater en Woerden (17i.06076)

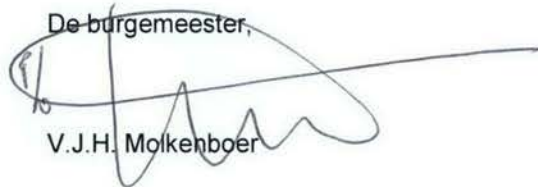
De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA



De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer



Onderzoek Informatievoorziening gemeenten Woerden & Oudewater

OP WEG NAAR DE DIGITALE TRANSFORMATIE



Project 17450

Versie v2.2

Maart 2018

ICT in perspectief

M&I/Partners/

adviseurs voor management en informatie

INHOUD

1. Inleiding
2. Benchmark
3. Situatieschets
4. Ontwikkelrichting
5. Ontwikkelopgaven
6. Impact scenario Digitale transformatie
7. Advies



1. INLEIDING

- Situatie
- Opdracht
- Team
- Aanpak





SITUATIESCHETS

Sinds 1 januari 2015 kennen de gemeenten Woerden en Oudewater een gemeenschappelijke ambtelijke dienst. Gemeente Woerden verzorgt daarnaast de ICT voor Fermwerk (gezamenlijk werk- en inkomen bedrijf).



‘Maak waar!’ schetst een beeld van de informatievoorziening in de publieke sector, WOW! de organisatie-ontwikkelvisie van Woerden.

Dit roept de vraag op hoe de informatievoorziening nu en in te toekomst presteert, mede in vergelijking met andere gemeenten.





OPDRACHT

De gemeente Woerden wil met dit onderzoek antwoorden vinden op de onderstaande tweeledige onderzoeksvraag:

1. Hoe staan we er op het vlak van informatievoorziening voor in vergelijking met andere gemeenten (benchmark)?
2. Hoe kunnen we huidige- en toekomstige uitdagingen op het gebied van informatievoorziening succesvol aangaan?





ONDERZOEKSVRAGEN

1. In welke mate is de gemeente momenteel toegerust om te voldoen aan de ambitie zoals benoemd in de organisatievisie, de wettelijke- en KING-standaarden en -eisen, het nieuwe werken en zaakgericht werken? Getoetst op organisatie-inrichting, digivaardigheid gehele organisatie, kwaliteit informatievoorzieningen (hierna IV), competenties IV, capaciteit IV, budgetten IV, architectuur, hardware/software.
2. Welke concrete stappen moeten worden gezet om te kunnen voldoen aan in 2025 geldende standaarden en eisen? Met name op het gebied van privacy, beveiliging, regievoering op eigen gegevens.
3. Welke scenario's zijn mogelijk op basis van de beantwoording van deelvragen I en II en welk(e) scenario(s) adviseert M&I/Partners? Bij de beantwoording van deze vraag verwacht de gemeente duurzame oplossingsrichtingen voor genoemde uitdagingen die voor de organisatie geschikt zijn volgens de volgende indelingen:
 - binnen de organisatie & binnen de beschikbare middelen;
 - binnen de organisatie & extra middelen (capaciteit, middelen);
 - buiten de organisatie & binnen de beschikbare middelen;
 - buiten de organisatie & extra middelen (capaciteit, middelen).



M&I/PARTNERS ONDERZOEKSTEAM



Drs. Jos Smits, Professional Partner

- Strategische ICT-vraagstukken in bestuurlijke en financiële context
- CIO3.0, ICT-kosten en intergemeentelijke samenwerkingen
- Mede-initiatiefnemer van Common Ground



Ir. Bart Jan Schuit, adviseur

- Begeleidt aanbestedingen & outsourcingtrajecten Stelt I&A plannen op
- Adviseur AVG en informatiebeveiliging
- CIPP/E-certificering



Joyce de Heus, adviseur

- Bedrijfskunde
- Optimaliseren van bedrijfsprocessen
- Opstellen van dienstverlenings- en informatiestrategieën
- Analist ICT Benchmark Gemeenten

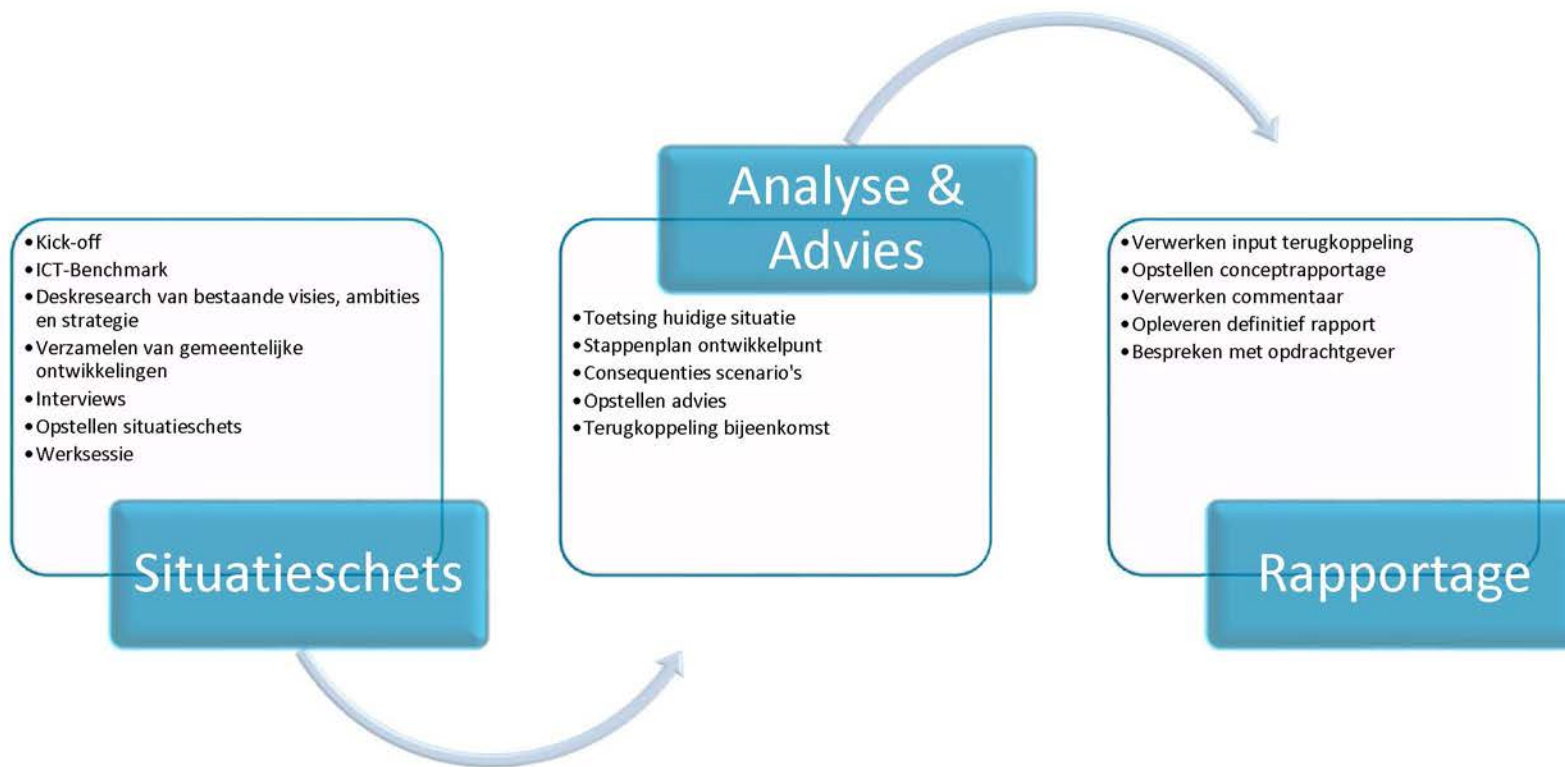


75 adviseurs

- Ondersteund door 75 professionals
- Architectuur
- IT governance
- Sourcing
- Informatiebeveiliging



AANPAK



2. BENCHMARK





TOTAL COST OF OWNERSHIP ICT KOSTEN





TOTALE KOSTEN (TOTAL COST OF OWNERSHIP)

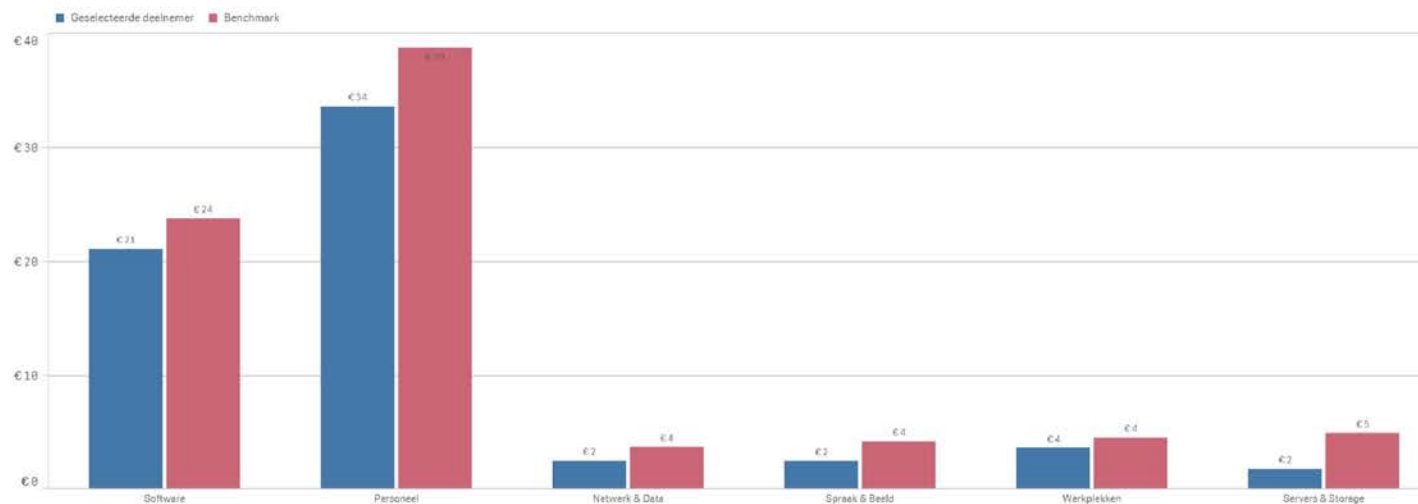
Totale ICT kosten per inwoner

€ 65 € 79
Benchmark

Totale ICT-kosten

€ 3,9M

Kosten per inwoner

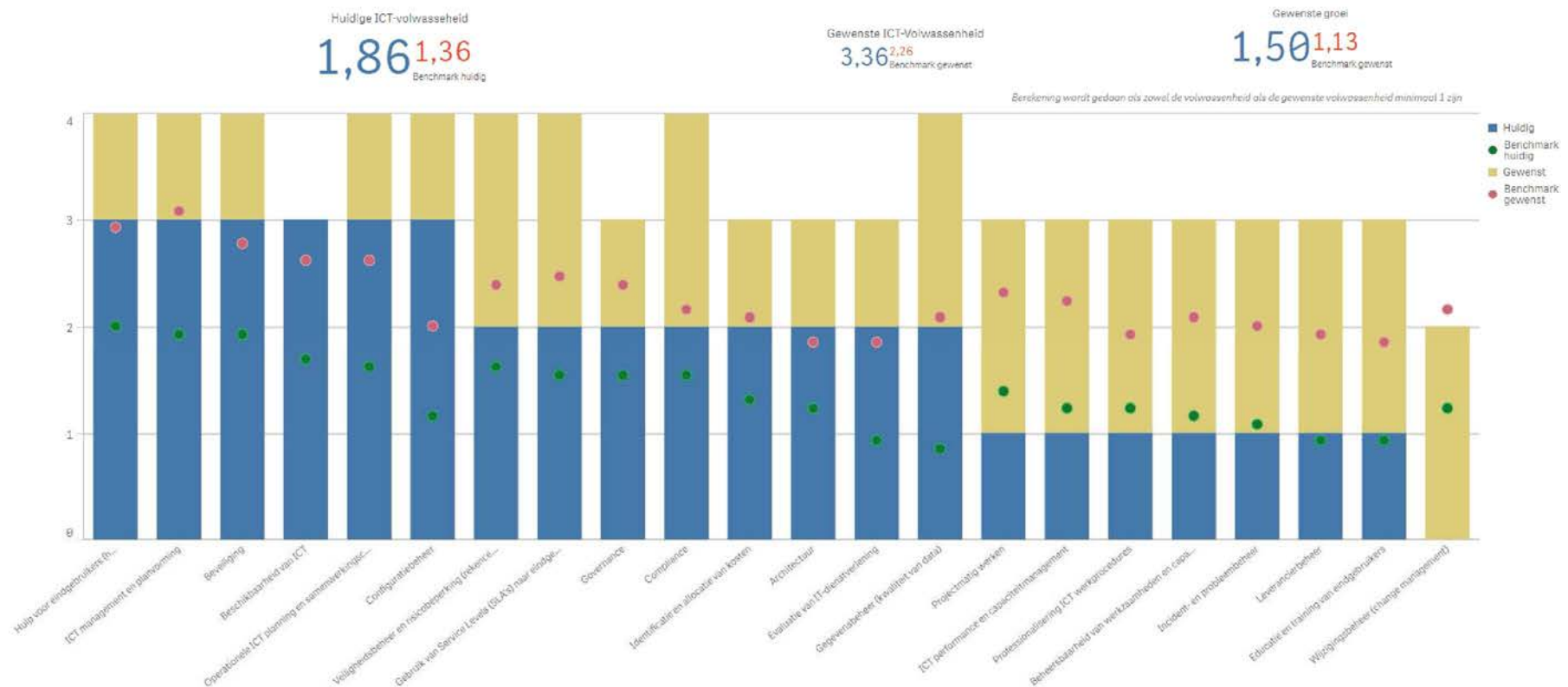


Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/



ICT VOLWASSENHEID



Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/



CONCLUSIE BENCHMARK (1)

- Software: de kosten voor midoffice software (Excellence, Corsa, Vicrea) zijn hoog in vergelijking met de benchmark. Dit wordt mede veroorzaakt door de brede inzet van de midoffice, waar dit bij anderen gemeenten meer is opgenomen in vak applicaties. Contract met Vicrea is inmiddels beëindigd (dit zorgde in 2017 voor dubbele kosten). Op de andere software categorieën zijn de softwarekosten laag.
- Personeel: automatiseringspersoneel op niveau qua kosten, hoger wat betreft FTE. Dit betekent meer FTE tegen een lagere loonsom.
- FTE en personeelskosten servicedesk is hoog (dubbel t.a.v. de benchmark). Hoger aantal FTE servicedesk wordt veroorzaakt door de ondersteuning van meerdere werkplektypen, Fermwerk en de verhuizing.
- Geen FTE op de (centrale) I-functie. De kosten voor Informatiebeveiliging is hoger dan gemiddeld.
- Infrastructuur: i.v.m. de komende verhuizing zijn veel investeringen uitgesteld tot

De ICT kosten van Woerden bedragen € 65 per inwoner, € 14 onder het landelijke gemiddelde. Deze kosten gaan volgend jaar autonoom met enkele euro's stijgen als gevolg van de nieuwe investeringen in de infrastructuur.





CONCLUSIE BENCHMARK (2)

- De ICT volwassenheid scoort hoog op onder andere:
 - Hulp aan eindgebruikers
 - Informatiebeveiliging
 - Beschikbaarheid
- Woerden scoort laag op de terreinen:
 - Projectmatig werken
 - Capaciteitsmanagement
 - Professionalisering van de procedures
 - Incident en probleem beheer
- Wijzigingenbeheer (changemanagement) is in het geheel niet aanwezig

De ICT dienstverlening is deskundig, maar niet professioneel. De volwassenheidsbenchmark duidt erop dat de ICT dienstverlening gericht is op het ad hoc helpen van de eindgebruiker en dat een professionele structuur en planning ontbreekt. Er is daardoor een continue gevoel van 'achter de feiten' aanlopen.





CONCLUSIE BENCHMARK (2)

- De ICT volwassenheid scoort hoog op onder andere:
 - Hulp aan eindgebruikers
 - Informatiebeveiliging
 - Beschikbaarheid
- Woerden scoort laag op de terreinen:
 - Projectmatig werken
 - Capaciteitsmanagement
 - Professionalisering van de procedures
 - Incident en probleem beheer
- Wijzigingenbeheer (changemanagement) is in het geheel niet aanwezig

De ICT dienstverlening is deskundig, maar niet professioneel. De volwassenheidsbenchmark duidt erop dat de ICT dienstverlening gericht is op het ad hoc helpen van de eindgebruiker en dat een professionele structuur en planning ontbreekt. Er is daardoor een continue gevoel van 'achter de feiten' aanlopen.



3. SITUATIESCHETS

- Knelpunten
- Samenvattend





1. ICT-TEAM MET VAKMENSEN

- Team met zelfredzame mensen
- Behulpzaam en betrouwbaar ← → geen nee kunnen zeggen, niet zakelijk
- Capaciteitsgebrek
- Verstand van (ICT) zaken
- Op onderdelen voorop lopen (voorbeeld....)
- Binnen de informatievoorziening is de automatiseringsdienstverlening dominant vertegenwoordigd
- (Gesloten) bastion
- Verbondenheid binnen het team
- Vakkennis in de hoofden van mensen
- Geen gestructureerde prioritering van werkzaamheden
- Senior Linux-beheerder weggegaan, lastig in te vullen in krappe ICT-arbeidsmarkt
- Bij inhuur blijft eigen kennisopbouw achter



2. BASIS ICT VERTOONT SCHEUREN

- Geen wijzigingenbeheer (change proces)
- Memo voor directie over huidige knelpunten: e-mail, Wifi-problemen, telefonie en telewerken
- Deels veroorzaakt door grote beslissingen waar ICT te laat (Fermwerk) of nauwelijks (verhuizing, Oudewater) bij besluitvorming betrokken is geweest
- Houding daarbij is vaak: technisch is alles te regelen (maar niet afgezet tegen kosten en duur)
- Storing straalverbinding na verhuizing
- Niet redundant maar uitwijk: echte risico analyse ontbreekt
- Focus op de 'basis op orde' (met name op processen en procedures)
- Is de kennis van systemen voldoende geborgd?
- Beperkte professionalisering van processen (vb.: in eerste instantie zonder gedegen testen overgaan bij verhuizing)
- Geen standaard onderhoudswindow voor updates en patches



3. GEBREK AAN INFORMATISERING

- Domein informatievoorziening omvat automatisering, DIV en gegevensbeheer, alleen geen informatisering
- DIV nog veel gericht op archivering en weinig op informatiekunde
- Ook enkele exoten (belastingen en landmeters)
- Consulenten hebben veelal een automatiseringsachtergrond
- Consulenten hebben weinig tijd/prioriteit om deze functie te vervullen.
- Informatisering is géén functie maar een rol
- Geen kader voor de invulling van de rol van de consulenten
- Functioneel applicatie beheer wordt erbij gedaan
- Kennis van eigen informatievoorziening van business is laag
- Business voelt zich niet bediend, maar stellen ook niet de vraag

Daarentegen:

- Stevige positionering gegevens (vanuit de gedachte regie op eigen gegevens)
- Informatiebeveiliging & privacy relatief ver ontwikkeld



4. GROTE AFSTAND TUSSEN BUSINESS & IV

- IV is te laat of nauwelijks bij besluitvorming betrokken van grote beslissingen (verhuizing, Oudewater, Fermwerk)
- Met KCC en Sociaal Domein is wel enige afstemming, met de andere afdelingen niet of nauwelijks. Met het project Zaakgericht Werken worden hier wel nu stapjes gezet.
- Geen oog voor consequenties bij wijzigingen
- Software is meer gecentraliseerd, maar het verbindende gesprek wordt (nog) niet gevoerd
- Business ervaart geen (strategische) ondersteuning (zie ook WoW!)
- IV ervaart geen begrip voor IV-vraagstukken
- Er wordt beperkt gerapporteerd over de IV-dienstverlening



5. ER IS WEINIG (OVERLEG) STRUCTUUR

- Werkzaamheden zijn doorgaans ad hoc (zie ook volwassenheidsonderzoek)
- Er vindt geen prioriteitstelling plaats, al helemaal niet op tactisch en strategisch niveau
- Belangrijke beslissingen worden (daarom) niet op management niveau genomen
- Er is geen overlegstructuur dat onderscheid maakt tussen dagelijkse werkzaamheden en/of onderhoud en welke vraagstukken een beslissing behoeven van directie en raad
- Er is geen regulier overleg c.q. duurzaam dialoog tussen business & IV
- Er is geen regulier overleg tussen de consulenten, architect en teammanager ICT
- Structuur rondom IB & privacy wel goed ingericht
- Geen gestructureerd wijzigingenbeheer en project portfoliomanagement.
 - CISO/FG en architect niet altijd betrokken



6. ER IS WEINIG VASTGELEGD

- Kennis is belegd bij individuele personen
- Vele 'honken' zijn enkelvoudig bezet
- Werkzaamheden en procedures zijn niet of nauwelijks vastgelegd, worden in relatie tot informatiebeveiliging IB & privacy nu opgesteld
- Men spreekt elkaar niet professioneel aan op afspraken (die zijn dan ook niet vastgelegd), m.u.v. Fermwerk
- In het recente verleden grote afhankelijkheid van enkele personen en daardoor hogere kwetsbaarheid

Doordat weinig is vastgelegd is de ICT dienstverlening kwetsbaar te noemen





7. ONDUIDELIJKE STRATEGISCHE KOERS

- Focus op operatie en automatisering. Zie bijv. agenda memo directie: Security, Servers, Performance etc.
- Weinig verbinding tussen doel en middel
- Zaakgericht werken: ZGW vroeger te technisch ingestoken. Maar huidig project nog steeds voornamelijk gericht op realisatie van de ICT voorziening
- Geen (strategisch) kader waarom (en onder welke condities) Cumulus zelf gebouwd wordt. Geen plan voor productontwikkeling en beheer (zie volgende slide). Geen strategisch kader en inbedding voor aansluiting BeWare
- Geen doelstelling voor gebruik van Open Source
 - Maar wordt wel als uitgangspunt genoemd
 - En in meeste gevallen niet toegepast
- ICT: alleen inspanning voor verhuizing, geen capaciteit voor overige wensen/vernieuwingen ('freeze')



8. CUMULUS BEDRIJFSMATIG RISICO

- Het huidige klantvolgsysteem voor WMO en Jeugdzorg, GWS, voldoet niet aan de wensen van de gemeente Woerden. Daarom is er in 2015 opdracht gegeven tot het bouwen van een softwarepakket
- In die overweging is niet of onvoldoende meegenomen wat het betekent om zelf software te (laten) ontwikkelen:
 - Naast de gebruikelijke implementatiekosten ook ontwikkelkosten
 - Vermogen om een dergelijk ontwikkeltraject aan te sturen (zie ook de vertraging). Net als ZGW sterk afhankelijk van koppelingen waarvan Woerden de ervaring heeft dat die uitermate kwetsbaar zijn
 - Ontbreken van een product ontwikkel en –releaseplan
 - Ontbreken van een beheerplan
- In dit kader wordt zwaar geleund op de belofte van gebruik door meerdere gemeenten (al dan niet binnen BeWare) zonder dat daar een businessplan o.i.d. achter zit

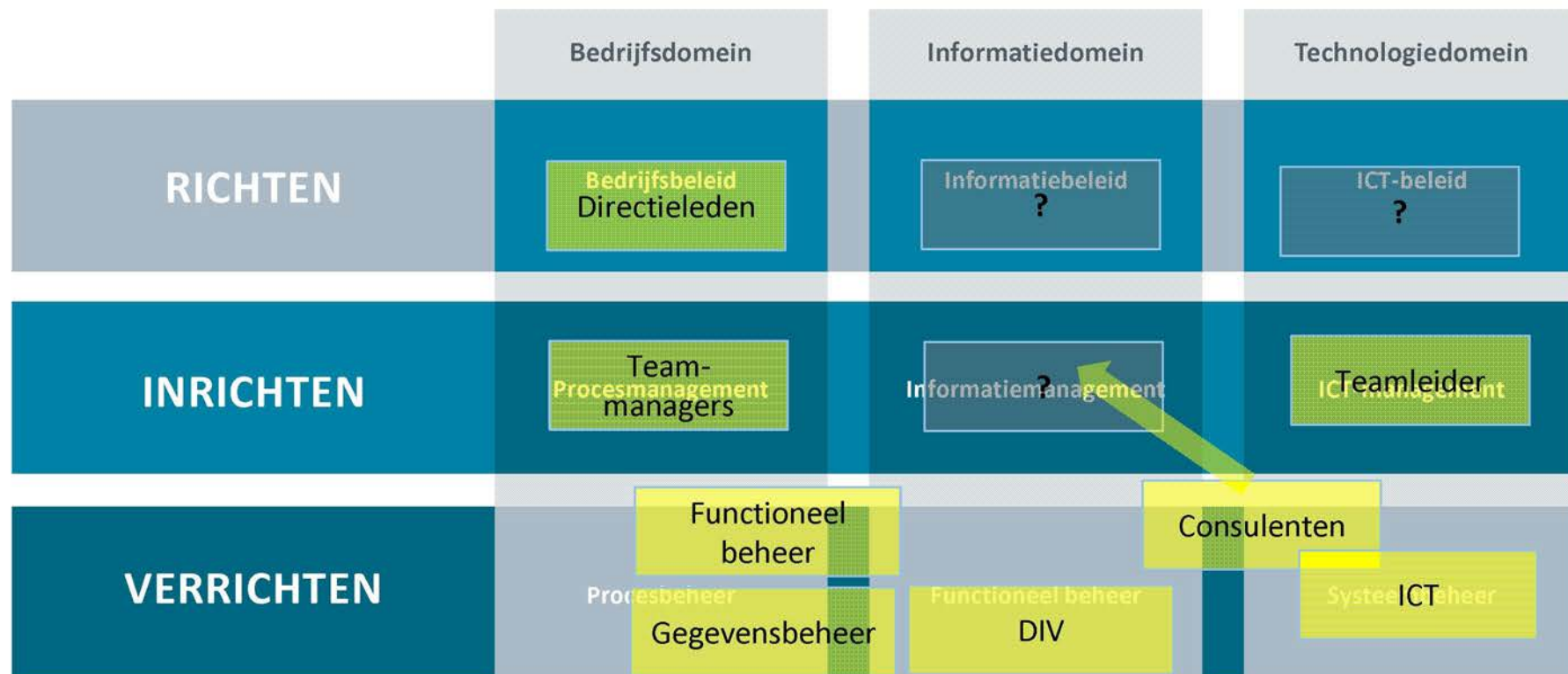
Inhoudelijk past Cumulus uitstekend in de strategie om datagericht te werken en de regie daarop meer bij burgers te leggen. Bedrijfsmatig is Cumulus niet goed ingebed en loopt zowel in implementatie als in exploitatie een groot risico.



partners/



WOERDENSE INRICHTING VAN DE IV

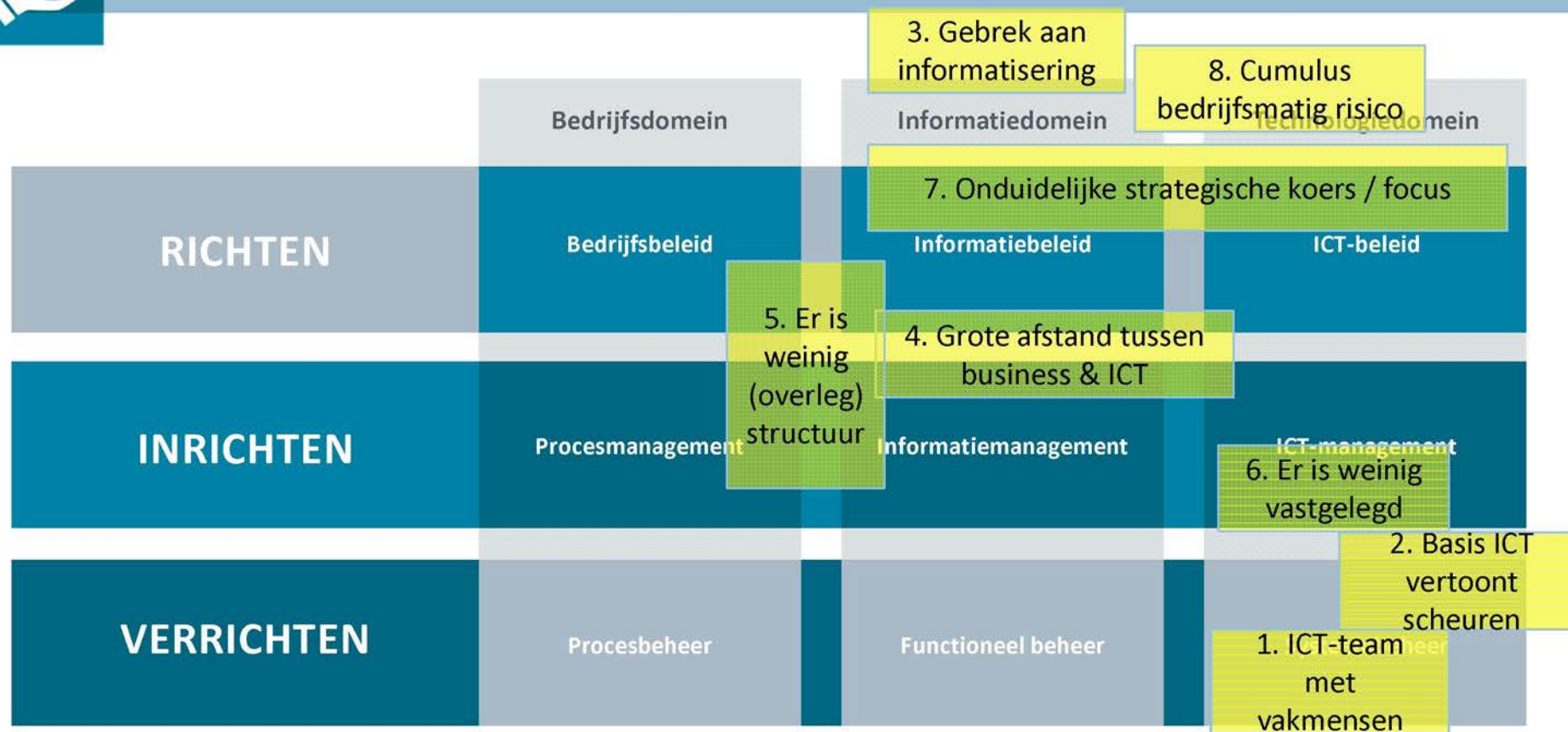


Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/



KNELPUNTEN INFORMATIEVOORZIENING





SAMENVATTEND (1)

Samenvattend is de huidige situatie als volgt gekarakteriseerd:

1. ICT-team met vakmensen
2. Basis ICT vertoont scheuren
3. Gebrek aan informatisering
4. Grote afstand tussen business & ICT
5. Er is weinig (overleg) structuur
6. Er is weinig vastgelegd
7. Onduidelijke strategische koers
8. Cumulus bedrijfsmatig risico

Dit wordt onderschreven door de uitkomsten van de volwassenheidsbenchmark: de ICT dienstverlening is gericht op het ad hoc helpen van de eindgebruiker en dat een professionele structuur en planning ontbreekt. Er is daardoor een continue gevoel van 'achter de feiten' aanlopen. Het gebrek aan informatisering is de belangrijkste reden voor de relatief lage ICT kosten (€ 65 per inwoner, € 14 onder het landelijke gemiddelde).



SAMENVATTEND (2)

De informatievoorziening is in Woerden gericht op automatisering, die kwetsbaar te noemen is. De informatisering voldoet niet en zou juist de brug moeten slaan tussen business en ICT. Die afstand is dan ook erg groot.

Daarentegen is het gegevensmanagement en informatiebeveiliging & privacy ruim voldoende*

Concluderend kunnen we stellen dat Woerden op informatiebeveiliging en gegevensmanagement ruim voldoet aan de huidige eisen. Hieruit kunnen wij tevens concluderen dat de bewuste investeringen die gedaan zijn op het gebied van IB en gegevensmanagement geresulteerd hebben in groei. De basis ICT dienstverlening voldoet net voldoende, de informatisering voldoet niet aan datgene dat van gemeente verwacht mag worden.





BEANTWOORDING DEELVRAAG 1

In welke mate is de gemeente momenteel toegerust om te voldoen aan de ambitie zoals benoemd in de organisatievisie, de wettelijke- en KING-standaarden en -eisen, het nieuwe werken en zaakgericht werken? Getoetst op organisatie-inrichting, digivaardigheid gehele organisatie, kwaliteit informatievoorzieningen (hierna IV), competenties IV, capaciteit IV, budgetten IV, architectuur, hardware/software.

Het algemene beeld is dat de gemeente net voldoende is toegerust voor de vraag van vandaag. De automatiseringsdienstverlening scoort een krappe voldoende, de informatisering is grotendeels afwezig. Informatiebeveiliging en privacy scoren ruim voldoende. De digivaardigheid van de gehele organisatie loopt achter. Bestuur en organisatie vragen om meer strategisch advies, maar zijn ook zelf onvoldoende in staat een adviesvraag te stellen. Het budget is laag en niet toereikend om volledig aan de bovenstaande behoefte te voldoen.

4. ONTWIKKELRICHTING

- Externe ontwikkelingen
- Interne ontwikkelingen





THEMA'S DIE DE ICT VAN GEMEENTEN RAKEN

Wendbaarheid



Datagericht werken



Interactie met doelgroep



Informatieveiligheid & privacy



Uitwisseling ketenpartners



Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/



VELE VERSCHIJNINGSVORMEN VAN IV

Baten

Transformeren



Cumulus
Inwonercloud

Experimenteel



Time-to-
market

Prijs/
prestatie



Bedrijfskritisch



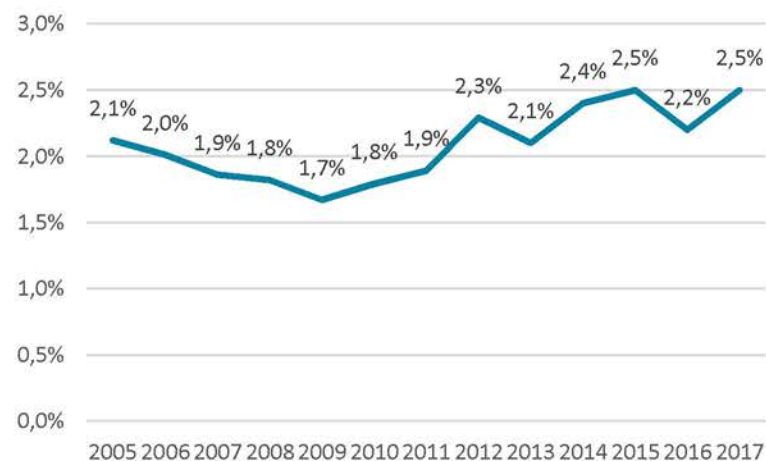
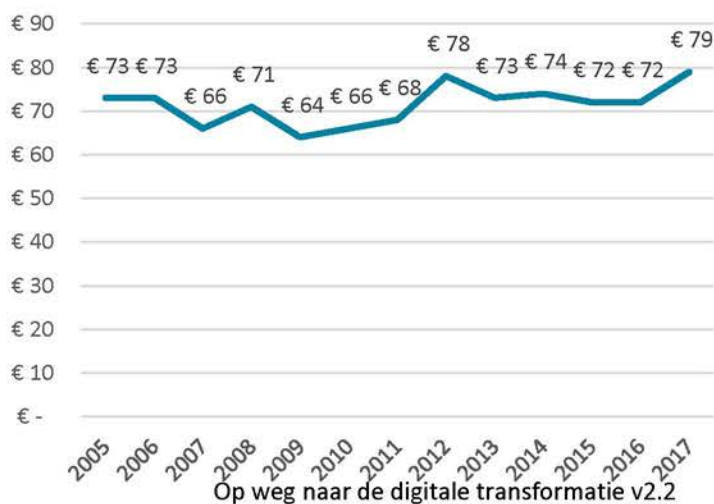
Ondersteunend

Kosten



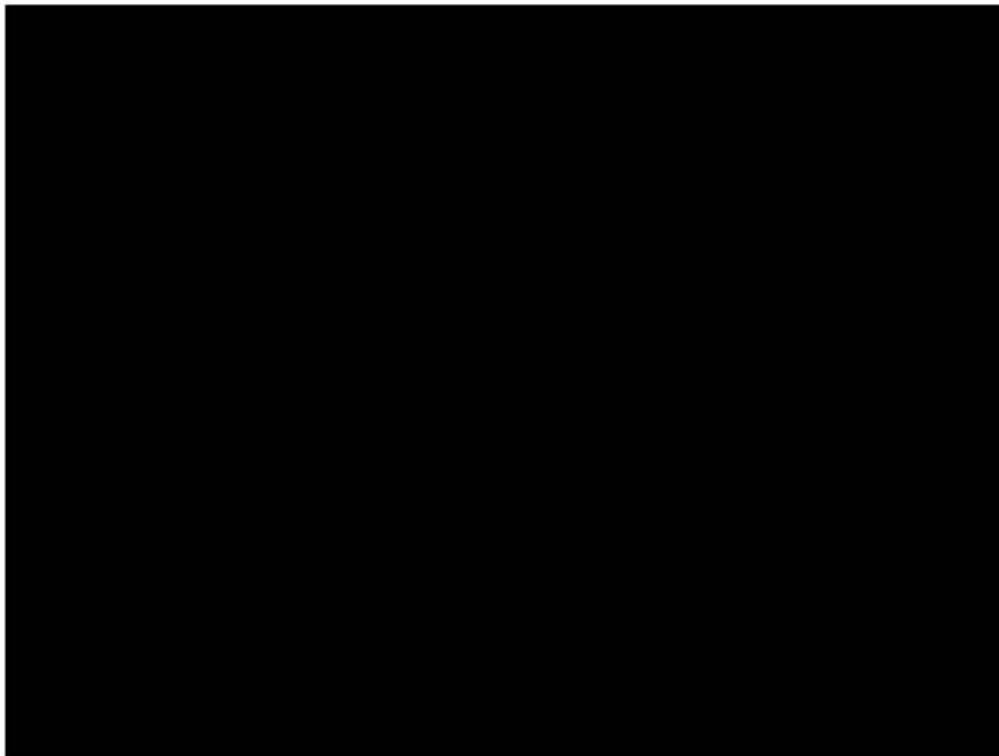
TRENDS UIT ICT BENCHMARK GEMEENTEN 2017

- ICT-kosten stijgen met 10% tot €79 per inwoner gemiddeld
- Stijging veroorzaakt door personeelskosten I en IB/Privacy
- Werving van goed ICT personeel grootste zorgpunt
- Gemeenten < 40.000 kunnen ICT niet meer zelfstandig uitvoeren





GEMEENTELIJKE INITIATIEF: COMMON GROUND



Common Ground is een beweging van de VNG Taskforce Samen Organiseren, die gemeenten een platform biedt om fundamentele verandering aan te brengen in het achterhaald concept van systemen waarin gegevens, bedrijfslogica en gebruikersinterface met elkaar vervlochten zijn. We spreken van silo's die met aanvullende software (eufemistisch 'koppelingen') en kopieslagen van elkaars gegevens met elkaar communiceren. Hiertussen bestaan dure en risicovolle koppelingsmechanismen met als gevolg hoge beheerkosten, moeilijk beheersbare beleidsimplementaties, te hoge veiligheidsrisico's en aanhoudende koppelingsproblemen. Het is deze erfenis die daadwerkelijke vooruitgang in de weg staat en complexiteit in stand houdt.

M&I/Partners/



VERANDERENDE WOERDENSE PANELEN

Verkiezingen

- Nieuw college
- Nieuwe, bestuurlijke, uitgangspunten?

Nieuwe organisatievisie **WOW!**

- Dienstverlening op orde
- Domein- en opgave gericht werken
- Projectmatig- en zaakgericht werken
- Behoeft aan kwalitatief hoogwaardige (strategische) advisering
- Balans tussen formatie & ambities

Taskforce organisatieontwikkeling





TASFORCE ORGANISATIEONTWIKKELING

De taskforce organisatieontwikkeling beoogt het realiseren van de organisatievisie met 3 ambitie scenario's: plus, basis en min. Alle scenario's kennen interventies (die nog uitgewerkt moeten worden) waarvan een flink aantal in het IV domein liggen.

De keuze voor één van de scenario's heeft grote impact op de informatievoorziening. Kiest Woerden voor een plus ambitie en dus voor een hoogwaardige IV (bijv. datagestuurd werken, 24*7 openstelling) dient er aanzienlijk meer geïnvesteerd te worden in IV dan als Woerden voor het min scenario kiest (voldoen aan de wettelijke taak).

5. ONTWIKKELOPGAVEN





ONTWIKKELOPGAVE: PARADIGMA SHIFT

De toekomstige informatievoorziening is Bi-modal:

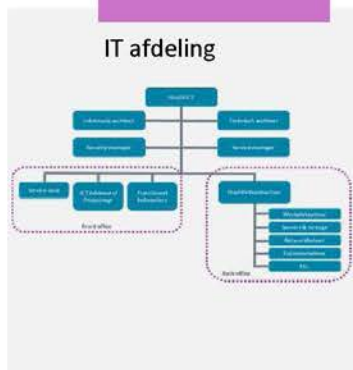
- Modus 1: focus op stabiliteit en continuïteit. De afhankelijkheid van IV neemt toe. Die IV dienstverlening moet dus betrouwbaar zijn.
- Modus 2: gericht op innovatie. Er komen steeds weer nieuwe initiatieven die nieuwe IV vragen (zonder altijd duidelijk te kunnen maken wat dat precies) en ook nog snel kunnen inspelen.

Het gaat dan om een business strategie in een digitale wereld, hoe IV de business kan innoveren (*digitale transformatie*). Het is dan ook een *gezamenlijke* strategie. Niet een strategie van planning maar van *preparing*. Immers, je weet niet precies wat de toekomst je brengt (en dus beperkt planbaar); het gaat erom dat Woerden voorbereid is en kan reageren op toekomstige ontwikkelingen.



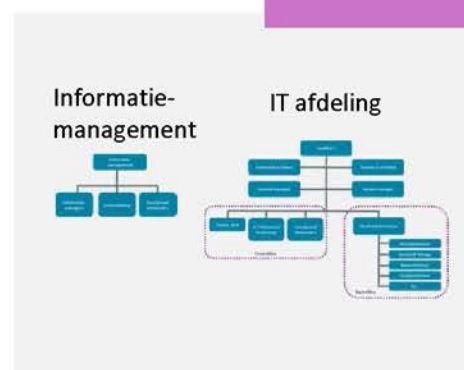
NAAR EEN ANDER ORGANISATIEMODEL?!

1.0



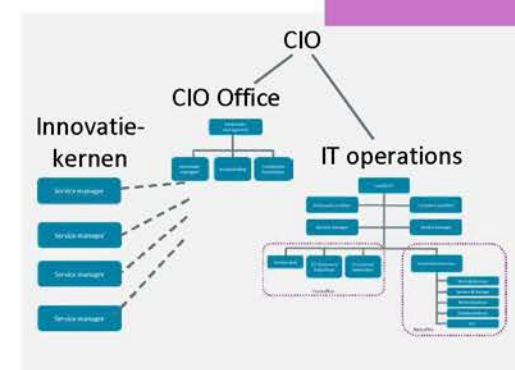
Oriëntatie op technologie (efficiency).

2.0



Oriëntatie op informatiesystemen (effectiviteit) en technologie.

3.0



ICT als strategisch middel, oriëntatie op innovatie, flexibiliteit, informatiesystemen en technologie (transformatie)

tijd

Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/



“What we really need in IT
is someone who has super powers.”



VERSCHIL IN DENKEN

Een paar conclusies uit Maak Waar!

1. Permanent Bèta
2. Zelf tot in de kern van je primair proces ICT begrijpen
3. Bestuurders moeten zich realiseren dat ICT de kern is van hun primaire processen
4. Digitale overheid is daarmee boardroom decision



Maak waar! voor Woerden betekent vooral dat college en directie erkennen dat digitale overheid een cruciale rol speelt in de modernisering van de overheid en dat dus zowel college als directie leidend zijn in de sturing van de digitale transformatie





DIGITALE TRANSFORMATIE

De huidige focus op de exploitatie van automatisering leidt op termijn tot ontevreden 'klanten'. Informatisering en innovatie is een wezenlijk onderdeel van de opdracht van de Informatievoorziening. Gezien de organisatieontwikkeling in Woerden en de ontwikkelingen in het gemeentelijk domein zal IV een steeds grotere rol vervullen. De vraag is niet of big en open data, informatiebeveiliging, omgevingswet, cloud, regie op eigen data en al die andere ontwikkelingen optreden. De vraag is hoe de gemeente Woerden hiermee om moet gaan. Dit noemen we de digitale transformatie.

Die opdracht ligt dan ook niet exclusief bij het domein informatievoorziening, maar bij de gehele organisatie en niet in de laatste plaats bij bestuur en ambtelijke top. Cruciaal in deze opdracht is het vergroten van het vermogen om te reageren op de veranderende vraag van de omgeving en eigen organisatie. Van planning (vooraf alles proberen vast te leggen) naar preparing (vermogen om te reageren op veranderingen). Om deze digitale transformatie vorm te geven heeft de gemeente Woerden de volgende ontwikkelopgaven:



9-TAL ONTWIKKELOPGAVEN

1 Nieuwe IV strategie

2 Ruimte voor Innovatie

3 Doorontwikkelen architectuur

4 Ontwikkelen van informatiemanagement

5 Domein IV fit voor de toekomst maken

6 Opbouwen van kennis en kunde

7 Vergroten van de kwaliteit van ICT dienstverlening

8 Zaakgericht werken

9 Omgevingswet

Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/



1: NIEUWE IV STRATEGIE

Terug naar de 'waarom' vraag: wat wil Woerden bereiken en wat kan Informatievoorziening daarin betekenen? Pas dan is het mogelijke deze uit te werken met daarin o.a.:

Oplijnen IV strategie met Organisatieontwikkeling

- De keuze voor scenario plus, basis of min heeft groot effect op de IV strategie
- IV is één van de thema's met maar liefst 5 interventie knoppen
- IV speelt ook een rol bij tal van andere interventies (zie slide 'Taskforce: impact IV op interventies

Heroriëntatie Open Source

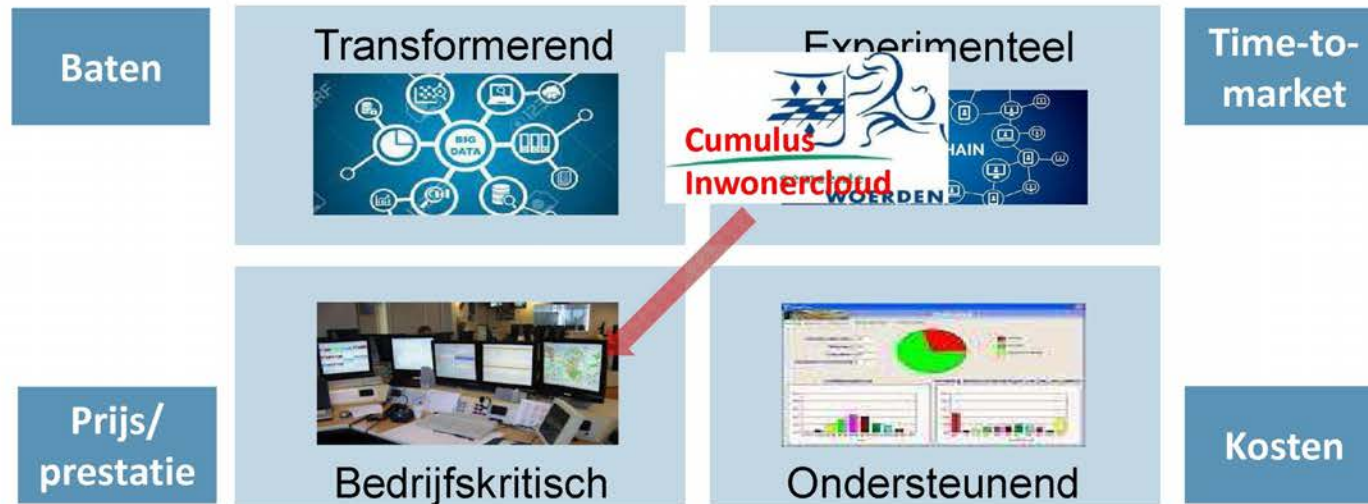
- Is voorkomen 'Vendor Lock In' het doel en/of interoperabiliteit?
- Inzetten op Open Standaarden (ook doorvoeren in opslag van data)

Best of Breed versus Best of Suite

- Kiezen voor het beste specifieke oplossing (en dan toepassingen van veel pluimage en koppelingen) of kiezen voor de beste set van oplossingen (en dan genoeg nemen dat niet op elke functioneel element de best passende oplossing voorhanden is)
- Kiezen voor Best of Breed lijkt meest toekomstbestendig mits deze zich beperkt tot het interactie en procesniveau en gebruik maakt van een standaard service- en data laag



2: RUIMTE VOOR INNOVATIE ...



En het vermogen om een experiment (modus 2) op te nemen in de bedrijfskritische omgeving (modus 1). Treffend voorbeeld daarvan is Cumulus, omdat er niet was wat er nodig was is Woerden het experiment begonnen. De opgave voor Woerden is om in staat te zijn dit experiment onder te brengen in exploitatie om aan de continuïteitsvraag te voldoen.



3: DOORONTWIKKELEN VAN ARCHITECTUUR

Ontwikkelen van een op data gebaseerde architectuur

- Ondanks de aandacht voor gegevensmanagement is de huidige strategie applicatie gebaseerd. De (proces) software is nu het uitgangspunt, niet de gegevens.
- Resultaat is nu een landschap met veel koppelingen en dubbele registraties. Dat beperkt de wendbaarheid, omdat bij elke verandering ook de koppelingen aangepast moeten worden. Dubbele registraties vergroten de kans op fouten/verschillen en zijn kopieën niet realtime (risico om 'verouderde' data te gebruiken).
- Binnen het huidige landschap is de burger niet in staat om zicht te krijgen op zijn/haar gegevens, laat staan dat hij/zij invloed heeft op het gebruik ervan.

Hoe geef je daar vorm aan?

- Bij verwerving nieuwe software, scheiding van software en data eisen (zie ook gubit voorwaarden)
- Doorontwikkelen team gegevensbeheer naar dataservices (zie ook datapunt Amsterdam)
- Aansluiten bij landelijke en regionale initiatieven, zoals Common Ground, datalab Alphen/Gouda/Woerden. BeWare en Common Ground liggen in elkaars verlengde. Wellicht biedt dat kans om op te schalen.

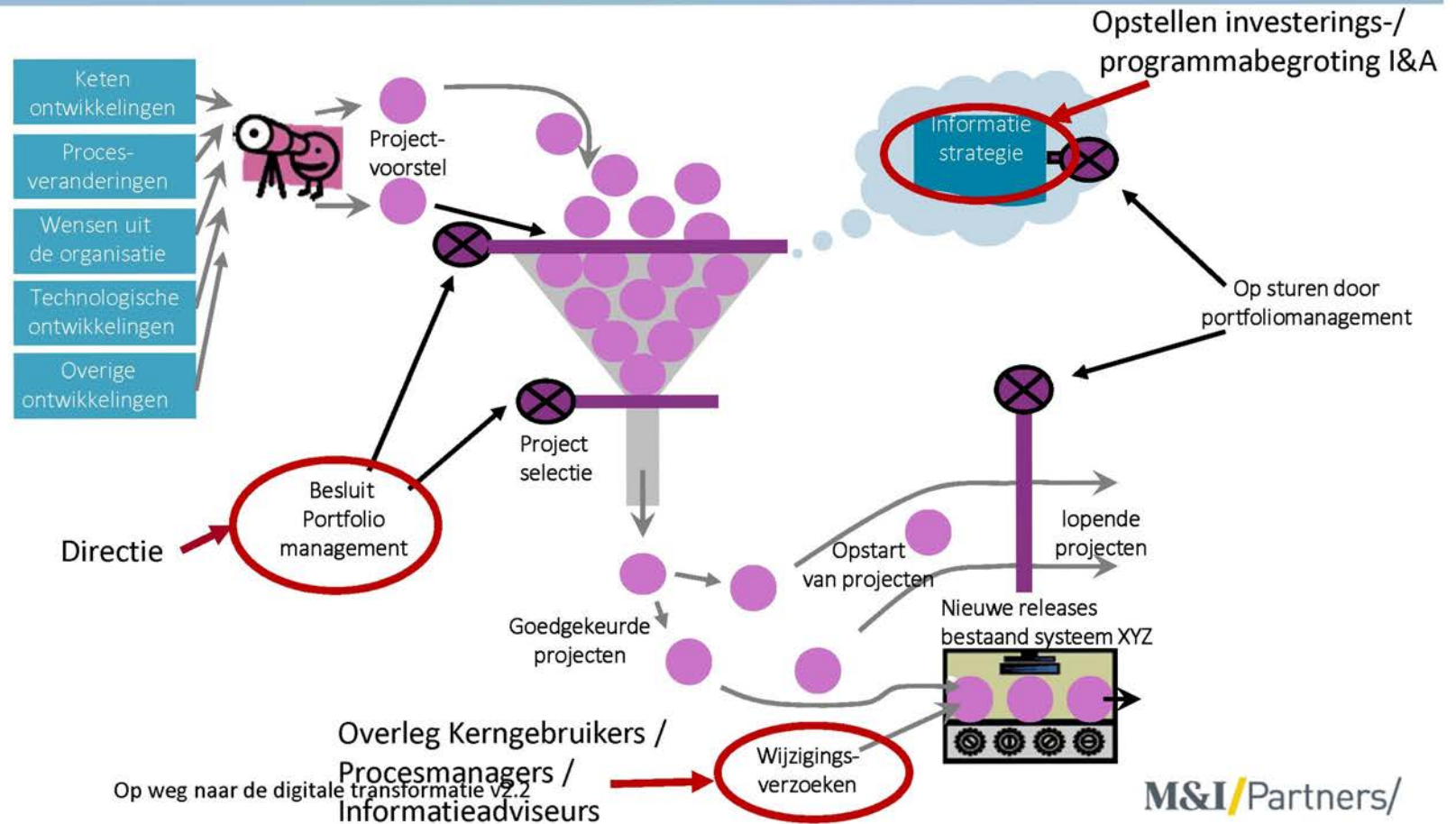


4: ONTWIKKELEN INFORMATIEMANAGEMENT

- Opbouwen team informatiemanagement (met informatieadviseurs en informatiearchitect)
 - Informatieadviseur: iemand die de verbinding zoekt met de teams, diepgaande kennis heeft van de informatievoorziening van gemeenten, zich verdiept in het domein van de teams (en dus specialiseert). Schakelt zowel op management als op uitvoerend niveau.
 - Informatiearchitect: iemand die voor de inhoudelijke verbinding zorgt tussen informatieprocessen en de technologie en daarmee vorm geeft aan het datagericht maken van de informatievoorziening. Is conceptueel sterk én praktisch (geen huiskamergeleerde)
- Opbouwen van structurele en duurzame dialoog op strategisch en tactisch niveau
- Prioriteitstelling door te sturen op project portfolio (sturing IV domein vanuit directie)
- Structuur waar binnen innovatie / experimenteren mogelijk is. Ruimte en budget voor innovatie als strategisch uitgangspunt.



4: PORTFOLIO: TRAJECT VAN IDEE TOT PROJECT





5: DOMEIN IV FIT VOOR DE TOEKOMST MAKEN

Modernisering DIV

- Vanwege de toegenomen digitalisering zijn de DIV taken bij de meeste gemeenten herverdeeld. Voor Woerden kunnen de taken worden herbelegd bij KCC (postregistratie), CIO office (informatieadvies, zoals bij zaakgericht werken) en datamanagement (inrichting en controle op correct gebruik van data, zoals bewaartermijnen)

Primaire processen (Belastingen) buiten domein IV plaatsen

- In het verleden een logische keuze om team belastingen dicht op de data te zitten
- Maar dicht op de data zitten is de nieuwe, algemeen geldende, strategie

Scheiding van operatie (ICT operations) en innovatie (CIO-office)

- Operations is gefocust op betrouwbaarheid en continuïteit. Zorgvuldigheid, onderhoudsplanning en voorkomen en reageren op incidenten zijn de kernkwaliteiten
- CIO-office denkt mee met en adviseert de verschillende domeinen om de informatievoorziening maximaal te laten werken voor de domeinen. Kunnen schakelen tussen strategisch en operationeel niveau, tussen business en informatievoorziening zijn de kernkwaliteiten
- Voorkom een wij/zij-relatie tussen operations en CIO-office (o.a. door gezamenlijke projectinvulling, gezamenlijk overleg)





6: OPBOUW KENNIS & VAARDIGHEDEN (1)

Vergroten digivaardigheid organisatie

Er is een basiskennis informatievoorziening nodig op alle niveaus:

- Raad & College: begrijpen van effecten van beleid op IV en vv
- Directie: Impact van beslissingen begrijpen, richting kunnen geven aan IV strategie en sturing kunnen geven aan IV portfolio
- Teamleiders & medewerkers: begrijpen welke informatie (stromen) in hun proces cruciaal zijn. Informatievoorziening zou anno 2018 voor veel ambtenaren een deel van hun functie moeten zijn

Vergroten kwaliteit van projectmatig werken

De kwaliteit van projectmatig werken laat te wensen over, zowel aan de opdrachtgevers- als aan de opdrachtnemerskant

- Opleiden en gebruik van best practices, zoals de projectmanagementmethode Prince2.
- Opleiden en gebruik van agile werken en SCRUM methodiek.
- Niet elke activiteit leent zich er voor om als project te worden opgepakt (bijv. kleinschalige vervangingen). Vooral richten op projecten met een innovatie en transitie component



6: OPBOUW KENNIS & VAARDIGHEDEN (2)

Opdrachtgeverschap

- Opdrachtgeverschap naar externe (leveranciers) én interne leveringen (bijvoorbeeld het project zaakgerichtwerken)
- Van inhuur naar service levering. Nu wordt er ingehuurd op uurbasis. Op onderdelen zou Woerden dit kunnen omzetten naar een service levering. Dat legt meer verantwoordelijkheid bij de leverancier
- Zeker bij een eventuele stap naar outsourcing is dit een nuttige leereffect, omdat Woerden dan leert hoe je een servicelevering stuurt (wat outsourcing is)

Opdrachtnemersrol

- Verbeteren van de opdrachtnemerskwaliteit (van het domein informatievoorziening)
- Stellen van randvoorwaarden aan eigen organisatie en opdrachtgever om succesvol te zijn als opdrachtnemer

Software ontwikkel- en exploitatie

- *Indien* er gekozen is/wordt om software in eigen beheer te (laten) ontwikkelen en beheren (Cumulus) moet deze kennis en kunde ook duurzaam aanwezig zijn



7: VERGROTEN KWALITEIT ICT DIENSTVERLENING

Focus op stabiliteit, ruimte voor innovatie

- Waarbij stabiliteit ook in staat moet zijn te reageren op veranderingen (preparing/wendbaar)

Zinvolle inzet van procedures: Information Technology Infrastructure Library (ITIL)

- Met zinvol bedoelen we dat procedures niet mogen leiden tot gebrek aan flexibiliteit en verbergen van vereiste competenties. Praktisch zal dit zich uiten in, bijvoorbeeld het helder opschrijven van de procedures conform ITIL standaarden, zonder bureaucratisch sturen op het proces
- Hier zou gekeken kunnen worden naar Integrated Service Management (ISM): een pragmatische, standaard methode om ITIL te introduceren



7: VERGROTEN KWALITEIT ICT DIENSTVERLENING

Inrichten Change- en incidentproces

- De belangrijkste processen zijn het change-en incidentproces, samen met de aansluiting vinden met de organisatie via informatiemanagement. Informatiemanagement moet dan wel vanaf het begin aan boord zijn bij nieuwe ontwikkelingen
- Een goed ingericht change proces voorkomt ook dat nieuwe ontwikkelingen de stabiliteit wegdrukt
- Planning van reguliere changes voorkomen opstoppen in het proces
- Het change-proces is ook van groot belang in het kader van Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG)- en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)-compliance
- Het incidentproces kan, met een niet-bureaucratische insteek, vooral leiden tot een hogere gebruikerstevredenheid



8: ZAAKGERICHT WERKEN (1)

De reden voor de invoering van ZGW werken ligt in het verbeteren van de dienstverlening. Deze 'waarom' zal situationeel constant getoetst moeten worden (zie ook raadsnotitie december 2017 en raadsbesluit 25 januari).

Elke gemeente worstelt met de invoering van zaakgericht werken (met name door koppelingen). Achterliggend (ICT-) probleem is fundamenteel en pas opgelost als IV datagericht is.



8: ZAAKGERICHT WERKEN (2)

Tot die tijd situationeel beoordelen of een bepaald proces in het zaakstelsel moet worden ingericht. Denk hierbij met name aan processen met een hoog volume en/of hoog risico. Hanteer daarbij een aantal ontwerpprincipes:

- Welke winst in termen van dienstverlening wordt verwacht?
- Welke meerwaarde heeft het zaakgericht inrichten bij realisatie in het zaakstelsel of voldoet de primaire proces applicatie?
- Minimaliseren van koppelingen: is overbrengen van status info voldoende of moet meer primaire procesinfo overgezet worden?
- Mag de zaakinfo wel gedeeld worden in een zaakstelsel (lees: in het KCC)?
- Is de privacy gewaarborgd?
- Zijn de bewaartermijnen etc. geborgd?



9: OMGEVINGSWET

De nieuwe omgevingswet heeft een majeure impact op de IV

- Digitaal samenwerken
- Gelijke informatiepositie
- Kwaliteitsborging op omgeving gerelateerde informatie
- Integratie administratieve en geo-informatie

Huidig situatie

- Omgevingswet en gevolgen nergens in huidige stukken beschreven
- Onvoldoende capaciteit voor vrijgemaakt

Omgevingswet hoort onderdeel te zijn van het minimale scenario.

- Het is een wettelijke eis
- Interventie alleen bij informatievoorziening is onvoldoende. Het ruimtelijk domein moet zelf (uit eigen middelen) zijn digivaardigheden oppoetsen, met ondersteuning van een informatie adviseur.



CONCLUSIE: IV NIET FIT VOOR DE TOEKOMST

De toekomst vraagt om een betrouwbare IV én een innovatiegedreven informatievoorziening die integraal onderdeel is van het primaire proces (*digitale transformatie*). Het is daarmee één van de pijlers onder het organisatieontwikkelingstraject **WOW!**

Met de huidige status van de informatievoorziening is de gemeente Woerden niet in staat om de digitale transformatie vorm te geven. Daar is niet alleen een impuls voor nodig op informatiemanagement, maar ook een omslag in denken in de gehele organisatie.





BEANTWOORDING DEELVRAAG 2

Welke concrete stappen moeten worden gezet om te kunnen voldoen aan in 2025 geldende standaarden en eisen? Met name op het gebied van privacy, beveiliging, regievoering op eigen gegevens.

De stappen die gezet moeten worden om te voldoen aan de toekomstige eisen (in dit document de digitale transformatie genoemd) is verwoord in een 9-tal ontwikkelopgaven. Daarin speelt de regie op data een grote rol. Sterker nog: in de nabije toekomst is de informatievoorziening datagericht.

6. IMPACT SCENARIO DIGITALE TRANSFORMATIE

- Personeel
- Architectuur
- Sourcing
- Organisatie-inrichting en besturing
- Financiën





PERSONEEL

Digitale transformatie vraagt informatiekundige kennis en competenties. Niet alleen in het domein IV, maar ook in de primaire processen. De oplossing moet in die primaire processen niet alleen gezocht worden in extra formatie, maar in het vergroten van de vaardigheden. De digitale vaardigheid van management en medewerker moet omhoog, dit kan o.a. gerealiseerd worden middels opleidingen (vereist budget, zowel incidentieel als structureel).

Centraal is wel degelijk een uitbreiding van de formatie (op korte termijn al) noodzakelijk: op informatiemanagement (2 fte) en uitbreiding servicemanager. Naar de nabije toekomst voorzien we een verdere verschuiving van uitvoering naar regie en van A (automatisering) naar I (informatiemanagement). De architectenrol uitbreiden naar business / informatiearchitect.

Verder zullen de competentie t.a.v. opdrachtgeverschap (zeker in het geval van meer uitbesteding) en projectmanagement vergroot moeten worden.



PERSONEEL

Groep	Functie	FTE	Benchmark	Toekomst
Totalen		24,62	28,39	27,62
Algemeen	Totalen	1,25	0,50	0,5
	Ondersteuning	0,55	0,50	0,5
	Leidinggevenden I&A	0,70	0,00	0
I-functies	Totalen	4,87	7,63	9,12
	Informatiebeveiliging	2,12	0,49	2,12
	Projectleiders/medewerkers	2,00	3,20	3
	Leidinggeven I-functies	0,00	0,89	1
	Informatiemanagement	0,00	1,68	2
A-functies	Architect	0,75	0,68	1
	Regievoering	0,00	0,70	0
	Totalen	9,00	7,87	8
	Systeembeheer	3,00	4,29	3
	Servicemanager	0,00	0,20	0,5
	Databasebeheer	1,00	0,68	1
	Telefoniebeheer	0,00	0,33	0
	Leidinggeven A-functies	1,00	0,37	0,5
	Helpdesk / servicedesk	4,00	2,00	3
Functioneel- & applicatiebeheer	Totalen	9,50	12,39	10
	Functioneel beheer	8,50	6,95	9
	Applicatie beheer	1,00	5,45	1
Extra tijdelijke inhuur				

Hiernaast is de formatie vergeleken met de benchmark en een suggestie gedaan voor de nabije toekomst.

- Inhuur vervangen door eigen mensen of servicecontracten.
- De servicedesk niet op korte termijn terugbrengen i.v.m. de aanstaande verhuizing.
- Functioneel beheer wordt nu door veel mensen parttime gedaan. Om de kwaliteit te verbeteren blijft het totaal gelijk, maar zal door minder mensen (fulltime) uitgevoerd gaan worden.



ARCHITECTUUR

Digitale transformatie vraagt een ICT omgeving die wendbaar is, in staat is gegevens uit te wisselen met haar omgeving en die innovatie kan faciliteren. De huidige omgeving zal zich moeten omvormen van een applicatiegericht landschap naar een datagerichte architectuur. Een die gericht is op services ('API') en niet op het continue 'rondpompen' van grote hoeveelheden data.

Dit kan Woerden niet alleen en zal aansluiting gezocht moeten worden met andere partijen (gemeenten), bijvoorbeeld in Common Ground en BeWare verband. Zie ook sheet ontwikkelopgave 3.



SOURCING: ZELF DOEN OF UITBESTEDEN?

Recent heeft Woerden veel geïnvesteerd in vernieuwing van de infrastructuur. Het eerste volgende logisch moment om (een deel van) de infrastructuur uit te besteden is over circa 4 jaar. Daarnaast nemen Software as a Service (SAAS)/Cloud oplossingen enorm toe wat de vraag oproept welke infracapaciteit de toekomst gaat vragen. Tot slot worstelt Woerden met opdrachtgeverschap, terwijl dat één van de succesfactoren voor uitbesteding is.

Advies

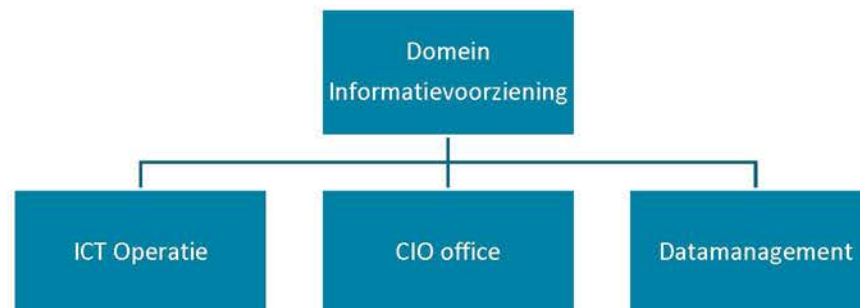
- Ga, waar er nu krapte is of inhuur, naar leveringsrelatie bij dienstverlener met (prestatie)afspraken voor de duur van 4 jaar (gelijk lopend met afschrijving van infrastructuur).
- Ga inzetten op het als Software as a Service (SaaS) afnemen van applicaties: hiermee verklein je afhankelijkheid van een leverancier.
- Stuur/selecteer hier wel op open standaarden en architectuur, zoals ook in GIBIT wordt beschreven, zodat inpassing, aanpassing en vervanging mogelijk is.
- Start over 2 jaar, met de stand van techniek en landschap op dat moment (denk aan cloud, BeWare, Common Ground), een traject voor het komen tot een sourcingstrategie en aansluitend aanbestedingstraject.



ORGANISATIE-INRICHTING EN BESTURING

Digitale transformatie ligt niet exclusief bij het domein informatievoorziening, maar bij de gehele organisatie en niet in de laatste plaats bij het bestuur en de ambtelijke top. Zij zullen met de ambitie uit de organisatieontwikkeling de kaders voor de IV strategie moeten opstellen. Vervolgens kan de directie middels portfoliomanagement sturen op het IV domein.

In het domein IV zal een kleine structuurwijziging noodzakelijk zijn om een team informatiemanagement op te bouwen die met de andere domeinen de structurele en duurzame dialoog op strategisch en tactisch niveau moet vormgeven.





FINANCIEEL

Gemeenten betalen nu gemiddeld € 79 per inwoner aan ICT (Woerden € 65). De verwachting is dat dit gemiddelde stijgt a.g.v. digitale transformatie naar circa €85 per inwoner. Welk effect heeft dit op Woerden? Woerden loopt op informatiemanagement achter en zal, naast de nominale stijging, een inhaalslag moeten maken. Op korte termijn gaat dit structureel om circa 200k personeelskosten (€ 3,3 per inwoner).

In de nabije toekomst groeit de i-functie verder (de mate waarin is afhankelijk van het gekozen ontwikkelscenario). Kiest Woerden voor het plus scenario zijn forse investeringen nodig. De kosten zullen dan logischerwijs op of boven het gemiddelde uitkomen. Het gemiddelde (€ 85) betekent voor Woerden een jaarlijkse structurele stijging van circa € 1,2 miljoen ten opzichte van 2017.

De vraag is wel of deze kosten volledig op IV moeten vallen. Een deel van de inspanning (denk bijvoorbeeld aan de omgevingswet) zal uit de domeinen zelf moeten komen. Een deel van de bekostiging komt dan uit de interne transitie van werkzaamheden ('de beleidsambtenaar van vandaag is de informatieadviseur van morgen').



BEANTWOORDING DEELVRAAG 3

Welke scenario's zijn mogelijk op basis van de beantwoording van deelvragen I en II en welk(e) scenario(s) adviseert M&I/Partners? Bij de beantwoording van deze vraag verwacht de gemeente duurzame oplossingsrichtingen voor genoemde uitdagingen die voor de organisatie geschikt zijn volgens de volgende indelingen:

- *binnen de organisatie & binnen de beschikbare middelen*
- *binnen de organisatie & extra middelen (capaciteit, middelen)*
- *buiten de organisatie & binnen de beschikbare middelen;*
- *buiten de organisatie & extra middelen (capaciteit, middelen).*

In elk gekozen scenario van de taskforce organisatieontwikkeling is een verhoging van de middelen onvermijdbaar. Indien gekozen wordt voor het scenario basis of plus zal het middelenbeslag verder toenemen. Op korte termijn voorzien wij geen ruimte voor een omvangrijke outsourcing, wel zijn er mogelijkheden op kleine delen naar buiten te brengen op basis van service afspraken (smart sourcing). Op langere termijn adviseren wij de gemeente Woerden dat te overwegen op basis van een uitgewerkte sourcingstrategie.

7. ADVIES





CONCLUSIE

De basis ICT dienstverlening voldoet net voldoende (deskundig maar niet professioneel), de informatisering voldoet op dit moment niet aan datgene dat van gemeente verwacht mag worden. De informatiebeveiliging en gegevensmanagement scoren ruim voldoende. De lage ICT kosten zijn in lijn met de prestatie.

De toekomst vraagt echter om én een betrouwbare ICT én een innovatie gedreven informatievoorziening die integraal onderdeel is van het primaire proces (digitale transformatie). Het is daarmee één van de pijlers onder het organisatieontwikkelingstraject WOW! Met de huidige status van de informatievoorziening is de gemeente Woerden echter niet in staat om de digitale transformatie vorm te geven.

Afhankelijk van het gekozen scenario zullen de middelen beperkt tot fors verruimd moeten worden. Een deel van die activiteiten kunnen uitbesteed worden. Het momentum daarvoor dient zich medio 2022 aan. Eerder grootschalig uitbesteden raden wij af.





ADVIES

Omarm de digitale transformatie en ga aan de slag met de ontwikkelagenda:

■ Vanuit de directie en bestuur:

- 1 Nieuwe IV strategie (verbind deze met de keuzes uit de organisatieontwikkeling!)
- 2 Ruimte voor Innovatie
- 4 Ontwikkelen van informatiemanagement
- 6 Opbouwen van kennis en kunde
- 8 Zaakgericht werken
- 9 Omgevingswet

■ Binnen het domein Informatievoorziening:

- 1 Doorontwikkelen architectuur
- 2 Ontwikkelen van informatiemanagement
- 3 Domein IV fit voor de toekomst maken
- 4 Opbouwen van kennis en kunde
- 5 Vergroten van de kwaliteit van ICT dienstverlening

■ Binnen het domein Ruimte:

- 1 Omgevingswet



KORTE TERMIJN ADVIEZEN

Stel een kwartiermaker informatiemanagement aan

Opdrachtformulering:

- Zet een aantal trajecten met teams in gang
- Richt een overlegstructuur met de teams in
- Zet portfoliomanagement op
- Werk 2 informatiemanagers / adviseurs

Competenties:

- Kennis en ervaring van gemeentelijke informatievoorziening
- Vernieuwingsdrang, communicatief vaardig, gesprekspartner op management niveau

Versnel de invoering van ITIL

- Om te beginnen met change management

Ontwikkelen Businessmodel Cumulus

- Welke competenties en middelen zijn nodig voor de doorontwikkeling?
- Welke competenties en middelen zijn nodig voor exploitatie?
- Wat is de mogelijke rol van coöperatie BeWare?



KORTE TERMIJN ADVIEZEN

Organiseer IV sessies gericht op de doelgroep (25k)

- De middag van de informatievoorziening voor medewerkers
- IV voor raadsleden en bestuurders (sessie van 1 uur)

Maak (bijv. 100k) per jaar vrij op de begroting voor innovatie / experimenten

- Innovatiepot maakt het mogelijk om zonder uitgebreide businesscases en projectvoorstellen initiatieven te steunen
- Maak het portfolio overleg verantwoordelijk voor de besteding ervan
- De verantwoording is achteraf i.p.v. vooraf
- Check jaarlijks of de innovatiepot voldoende is

M&I/PARTNERS

www.mxi.nl
info@mxi.nl
030 – 2 270 500



ICT in perspectief

M&I/Partners is een onafhankelijk adviesbureau, opgericht in 1985. We zijn ruim 80 professionals sterk, waarvan meer dan 60 in eigen dienst. M&I/Partners begeleidt en adviseert haar klanten bij projecten op het snijvlak van management en ICT. Wij kiezen daarin voor opdrachten met maatschappelijke meerwaarde voor de publieke en semi-publieke sector.

M&I/Partners concentreert zich op de vertaling van de bedrijfsstrategie naar een effectieve en efficiënte uitvoering met behulp van ICT in al haar facetten. Dit omvat zowel het richten en besturen (strategisch), het inrichten en implementeren (tactisch) en het beheren en exploiteren van ICT. Wij staan voor oplossings- en resultaatgericht adviseren. Wij willen de klant zelf in staat stellen oplossingen (mee) te implementeren en duurzaam goed te gebruiken. Overdracht van kennis van ons naar de klant is daarbij altijd een belangrijke doelstelling.

Bekijk onze website voor meer informatie: www.mxi.nl

Op weg naar de digitale transformatie v2.2

M&I/Partners/

adviseurs voor management en informatie

From: Vliegenthart, Onno <vliegenthart.o>
Sent: donderdag 21 juni 2018 11:18:40
To: !Raadsleden; !Burgemeester en wethouders
Cc: Haverkamp, Symke; Stadhuis
Subject: Politieke avond - publicatie discussiestuk ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater
Attachments: discussiestuk uitgangspunten ambtelijke samenwerking woerden-oudewater.pdf

*Aan de raad
Cc het college*

Hierbij informeer ik u over de publicatie van het discussiestuk van ChristenUnie-SGP over de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater. Dit stuk staat geagendeerd voor Het Debat op de Politieke avond van [28 juni](#). Op pagina 3 en 4 treft u een aantal mogelijke vragen ter behandeling in Het Debat.

Met vriendelijke groet,

Onno Vliegenthart | adjunct-griffier | Gemeente Woerden

Postbus 45, 3440 AA Woerden | De Bleek 10, 3447 GV Woerden

T 0348 - 428 619 | **M** 06 - 52 58 59 31 | **E** vliegenthart.o@woerden.nl | raadsgriffie@woerden.nl

W gemeenteraad.woerden.nl



aan	Gemeenteraad
opsteller	Simon Brouwer en Eric de Jonge (ChristenUnie-SGP)
datum	20 juni 2018
bijlagen	7
onderwerp	Discussiestuk raadsinformatiebrief (18R.00022) voortgang samenwerking Oudewater en Woerden op basis van partnerschap

Inleidend

Deze onderlegger wil een startgesprek op gang brengen, om zo een aantal gezamenlijke vragen als handreiking voor en richtinggevend aan college te formuleren, die ter bespreking dienen voor een bespreking na de zomer. Deze bespreking zal dan een opmaat zijn naar een nieuwe DVO in relatie tot alleen Oudewater of zal in breder perspectief samen met een stuk over samenwerkingen in het algemeen geplaatst worden.

Doel

Het doel van deze onderlegger is om helder te krijgen wat de oorspronkelijke uitgangspunten waren om een ambtelijke fusie met Oudewater aan te gaan. En of besluiten die daarna door het college en/of raad genomen zijn of gaan worden, in het verlengde liggen of een koerswijziging betreffen.

Indien het eerste het geval is, zou de raad nog wensen en bedenkingen kunnen meegeven aan het college, in het tweede geval zou het wenselijk zijn om een nieuw raadsbesluit te nemen. Hierbij speelt mee dat in 2019 besloten moet worden of en hoe de DVO voortgezet wordt.

Ook vindt ChristenUnie-SGP het van belang om de belangen van de gemeente Woerden goed in beeld te hebben, omdat schaalvergroting van gemeenten door de rijksoverheid hoog op de agenda is gezet en we hier een duidelijke visie op moeten ontwikkelen waaraan we evt. toekomstige ontwikkelingen om ons heen kunnen toetsen.

Situatie

Woerden is in 2013 een ambtelijke fusie aangegaan met Oudewater. Hiervoor zijn diverse stukken relevant, omdat die duidelijk maken wat de grondslagen waren om als raad van Woerden akkoord te gaan met deze ambtelijke fusie.

1. 27 juni 2013 – [memo](#) richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden
2. 27 juni 2013 – [raadsvoorstel](#) samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden
3. 31 oktober 2013 - [toezegging](#) bij raadsvoorstel inzake businesscase samenwerking Oudewater-Woerden
4. 31 oktober 2013 - [raadsvoorstel](#) businesscase samenwerking Oudewater-Woerden
5. 2 december 2015 – [raadsinformatiebrief](#) ambtelijke samenwerking / dienstverleningsovereenkomst (DVO) Oudewater – Woerden (o.a. team Oudewater)
6. 3 oktober 2017 – [opmerkingen](#) accountant Mazars bij meerjarenbegroting 2018-2021
7. 16 januari 2018 - [raadsinformatiebrief](#) voortgang samenwerking Oudewater en Woerden op basis van partnerschap

Complicatie

In de bovenstaande stukken komen passages voor, die schijnbare tegenstellingen bevatten. Ook als we die verbinden met de stukken die per april 2018 als keuze voorliggen. Relevante zaken zijn **vet** gemaakt.

Bij 1.

Voor wat betreft de financiële aspecten zijn de volgende uitgangspunten van toepassing:

- De incidentele investeringen (o.a. transitiekosten) dienen in een periode van enkele jaren te worden **terugverdiend**.



- Kostenvoordeel is niet het primaire doel van de samenwerking. Efficiencywinst zal veelal ingezet worden voor **kwaliteitsverbetering** – naast het terugverdienen van de investeringen.
- De uiteindelijke uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst zal plaatsvinden binnen het principe van **budgettaire neutraliteit** voor beide gemeentebesturen.
- De startsituatie is gebaseerd op het **principe “schoon over”**. Hiertoe zal zo nodig ondersteunend onderzoek worden uitgevoerd.

Eind 2013/begin 2014 zullen de **financiële consequenties** zo goed mogelijk in beeld gebracht zijn en vervolgens tevens aan de gemeenteraden worden **voorgelegd**.

Bij 2.

Voordelen	Nadelen
Zakelijke verhouding op basis van dienstverleningsovereenkomst	Beleidsharmonisatie is minder urgent, waardoor efficiëntie minder snel wordt gehaald
Duidelijk opdrachtgever en -nemerschap	Meer klant-leverancier dan samenwerking
Relatief eenvoudig te realiseren	Complex is de verhouding confectie vs. maatwerk
Weinig extra kosten	

2. Er is geen bestuurslaag tussen de colleges en de uitvoerende organisatie

De ambtelijke organisatie krijgt opdrachten van de twee colleges. Daar zit geen bestuur tussen die de organisatie aanstuurt. Dit past bij de wens om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Alle beleidsinhoudelijke besluiten worden door de twee colleges en gemeenteraden **afzonderlijk** genomen. Besluiten over personele aangelegenheden en bedrijfsvoering worden door het college c.q. de directie van Woerden vastgesteld. Oudewater kan zich vooral concentreren op de eigen beleidsvrijheid.

3. Er is een **duidelijk opdrachtgever- en nemerschap**

In het voorgestelde model is de gemeente Oudewater opdrachtgever aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden als uitvoerder. Deze verhouding wordt vastgelegd in een heldere en eenvoudige structuur van een dienstverleningsovereenkomst en kostenverdelingsafspraken.

Ook is de inzet om de ambtelijke overhead zo strak mogelijk te organiseren. **Voorkomen** moet worden dat er **extra 'leemlagen'** ontstaan.

De verhouding tussen het leveren van **'confectie' en maatwerk** is lastig.

Het is het **goedkoopst en eenvoudigst** om voor beide gemeenten **precies hetzelfde standaardwerk** te leveren. Iedere gemeente zal echter zijn eigen beleid voeren en er is dus maatwerk nodig. Volledig maatwerk (alles op de eigen manier blijven doen) leidt echter niet tot voordelen. Hierin moet gedurende de samenwerking een balans worden gevonden. Deze **balans** mag noch voor Oudewater, noch voor Woerden onvoordelig zijn. Overigens geldt dit voor elk samenwerkingsmodel. ... een **forse ureninzet**, die consequenties ...

Over de totale te begroten financiële consequenties krijgen de gemeenteraden eind 2013 een businesscase ter besluitvorming voorgelegd. Hoewel kostenbesparing geen doel is, is wel de verwachting dat er efficiencyvoordeel wordt behaald. Dit voordeel wordt ingezet om zowel de incidentele kosten van de invoering van het samenwerkingsmodel als de (mogelijke) systeemkosten op te vangen. Zo moet de investering die de samenwerking met zich meebrengt in de komende jaren worden terugverdiend.

Bij 3.



College: Het college zegt toe de raad **jaarlijks voldoende uitgebreid en volledig te informeren** over de voortgang, de risico's en de gemaakte uitgaven met betrekking tot de ambtelijke samenvoeging Oudewater – Woerden.

Bij 4.

Het schaalvoordeel dat wordt verwacht (die overigens wordt geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering) hangt wel af van de **mate van maatwerk**. Hoe meer maatwerk gewenst is, hoe hoger de kosten. Met één inspanning twee gemeenten bedienen is immers goedkoper dan nog steeds twee gemeenten op twee manieren bedienen. Bij het maken van afspraken over de dienstverlening moet hiervoor nadrukkelijk aandacht zijn.

In 2014 is een investering van € 631.180 (Woerden) en € 123.820 (Oudewater) nodig om de ambtelijke samenvoeging te realiseren. In Woerden is hiervoor 1 miljoen euro gereserveerd. Na aftrek van de **investeringen** blijft dus nog € 368.820 die we als voorziening opnemen voor de risico's en onzekerheden. De investering zal in de jaren na de samenvoeging per 1 januari 2015 in ongeveer 5,5 jaar worden **terugverdiend**.

In de businesscase van Berenschot staat de volgende passage over maatwerk:

Belangrijke kanttekening hierbij is dat deze manier van verrekenen ook gebaseerd is op een (toekomstige) situatie waarin de hoeveelheid maatwerk voor beide gemeente beperkt blijft. Het is van belang dat beide besturen zich realiseren dat het vereisen van veel maatwerk ten koste gaat van de te behalen voordelen door ambtelijke samenvoeging. Maatwerk verkleint namelijk de te realiseren efficiëntie en creëert in de positie van Oudewater ook extra administratieve processen t.a.v. verrekening. In dat kader lijkt het ons raadzaam om elk jaar een post 'onvoorzien' op te nemen in de DVO tussen Woerden en Oudewater. Dit kan door het bestuur van Oudewater ingezet worden om te reageren op actuele vragen die tijdens het jaar opkomen. Daardoor voorkomen beide gemeenten om over elk extra product ook een extra verrekening te moeten toepassen. Mocht deze post 'onvoorzien' aan het eind van het jaar niet uitgeput zijn, dan kan dit in de DVO van het volgende jaar worden meegenomen. Echter, indien Oudewater dit tijdens een jaar 'overvraagt', zal gekeken moeten worden naar aanvullende verrekening.

Bij 6.

"Waar staan in de begroting **de baten als gevolg van de bijdrage** van Oudewater?"

Mogelijke te bespreken vragen in het startgesprek

1. Is de werkwijze of het model van samenwerking tussen Oudewater en Woerden een algemeen toepasbaar model inclusief uitgangspunten? Of verschilt dit per gemeente waar Woerden nu of in de toekomst mee samenwerkt?
2. In stuk 1 zijn de uitgangspunten helder. Wat kan de raad op dit moment als resultaten zien op het gebied van terugverdienen, kwaliteit en financiële consequenties? Neem daarbij de gestelde vraag mee van Mazars in stuk 6.
3. Waarin verschillen de genoemde zaken van stuk 2 en 4 met het stuk wat recent besproken is? Is dit in lijn met elkaar?
4. Is de raad jaarlijks voldoende uitgebreid en volledig geïnformeerd? (denk aan hetgeen Berenschot schrijft over de post "onvoorzien" in de DVO en de jaarlijkse verrekening/herijking)

Overweeg een focus op de grootste bottleneck: het gewenste en verwachte schaalvoordeel (kostenvoordeel, in te zetten voor kwaliteitsverbetering) treedt pas op in geval van precies hetzelfde standaardwerk voor beide gemeenten. Vragen die daar op aan sl



5. Wat is de betekenis is voor de bestuurlijke afstemming?
6. Vindt de bestuurlijke afstemming uitsluitend op het niveau van de colleges plaats?
7. Zo ja, hoe wordt voorkomen dat de raad van Woerden hiermee op achterstand wordt gezet? [denk aan de autonomie van de gemeente(raad)]

Zowel bij het aangaan van de dvo (voor 2013), als bij het opstellen van de taskforces is goed nagedacht. Stel dat de raad voor de ambtelijke organisatie in wil zetten op 'een forse investering in kwaliteit, besparing in de toekomst' of mogelijk een kleiner ambtenarenapparaat. Dan is de volgende vragen van toepassing:

8. Kan dat zo maar of is daarvoor dan toch echt 'bestuurlijke afstemming' met Oudewater nodig?