



Indiener: College van burgemeester en wethouders

Datum: 14 mei 2019

Portefeuillehouder(s): Wethouder Becht

Portefeuille(s): Regionale samenwerking inclusief Oudewater

Contactpersoon: R. van Doggenaar

Tel.nr.: 8434

E-mailadres: doggenaar.r@woerden.nl

Onderwerp:

Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden (DVO)

Samenvatting:

Wij stellen voor om het huidige samenwerkingsmodel met de gemeente Oudewater, een samenwerkingsmodel gebaseerd op een dienstverleningsovereenkomst, te continueren en het college opdracht te geven om een nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen. Bij het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst kunnen de aanbevelingen uit de evaluatierapportage van adviesbureau Seinstra Van de Laar worden gebruikt. De nieuwe dienstverleningsovereenkomst zal de huidige overeenkomst vervangen en vormt de juridische basis voor een (eventuele) gecontinueerde samenwerking met de gemeente Oudewater.

Gevraagd besluit:

1. Kennis te nemen van bijgevoegde evaluatierapportage van adviesbureau Seinstra Van de Laar.
2. Het samenwerkingsmodel met Oudewater, waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst verleent, te continueren.
3. Het college opdracht te geven om, in overleg met de gemeente Oudewater, een nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen. De bevindingen uit de rapportage van Seinstra Van de Laar kunnen worden gebruikt voor het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst.
4. Het college opdracht te geven om de nieuwe dienstverleningsovereenkomst uiterlijk in het 1^e kwartaal van 2020 ter besluitvorming aan de raad aan te bieden.

Inleiding

Waarom wordt dit voorstel nu voorgelegd?

Op 27 juni 2013 heeft de Woerdense gemeenteraad besloten om de samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model op basis van een dienstverleningsovereenkomst (13R.00159). Eind 2013 hebben de gemeenten Oudewater en Woerden een kaderstellende dienstverleningsovereenkomst ondertekend (14c.00004). Sinds 1 januari 2015 is de ambtelijke fusie operationeel en kreeg de samenwerking concreet invulling. Bij de ambtelijke fusie zijn alle medewerkers van Oudewater, behoudens de gemeentesecretaris en griffier, rechtspositioneel overgegaan naar de gemeente Woerden. De ambtelijke organisatie verleent vanaf 2015 diensten en producten aan het zelfstandige gemeentebestuur van Oudewater.

Motieven voor de samenwerking

Belangrijke overwegingen onderliggend aan het besluit om de ambtelijke organisaties te integreren, waren het verminderen van de ambtelijke kwetsbaarheid en het versterken van de kwaliteit van uitvoering. Voor Woerden was, naast bovenstaande redenen, het nemen van verantwoordelijkheid in de regio eveneens een reden om voor de samenwerking te kiezen. Adviesbureau Berenschot heeft voorafgaand aan de ambtelijke integratie via een businesscase (13i.03842) in beeld gebracht welke voordelen en kostenbesparingen redelijkerwijs mochten worden verwacht. Op 27 augustus 2018 heeft het college een tussentijdse balans gegeven over de tot dan toe behaalde voordelen en kostenbesparingen (18r.00512).

Redenen voor samenwerkingsmodel

De keuze voor een samenwerkingsmodel op basis van een dienstverleningsovereenkomst komt voort uit de voorafgaand aan de ambtelijke integratie geuite wens om de bestuurlijke zelfstandigheid van Woerden en Oudewater te behouden. In 2013 hebben beide gemeenten zich uitgesproken voor een samenwerkingsvorm waarin autonomie en zelfbewust opereren mogelijk is. Hierbij is in het raadsvoorstel van 27 juni 2013 (13r.00159) expliciet benoemd, dat de ambtelijke samenvoeging niet als opstap voor een bestuurlijke fusie is bedoeld. Naast een keuze voor autonomie en zelfstandigheid was het voorkomen van onnodige bestuurlijke drukte en bureaucratie een reden om een samenwerkingsverband op basis van een dienstverleningsovereenkomst de voorkeur te geven boven een gemeenschappelijke regeling.

Looptijd, evaluatie en besluit over dienstverleningsovereenkomst

De huidige dienstverleningsovereenkomst is ingegaan op 1 januari 2015 voor een periode van zes jaar tot 1 januari 2021. Vóór 1 januari 2021 is beëindiging van de overeenkomst niet mogelijk. Met ingang van 1 januari 2021 kan de overeenkomst worden beëindigd per 1 januari van elk jaar, met een minimale opzegtermijn van 18 maanden. Voor opzegging van de overeenkomst is een besluit van de gemeenteraad nodig.

In de dienstverleningsovereenkomst is in artikel 18 lid 2 opgenomen, dat de betrokken partijen de overeenkomst voor 1 juli 2019 evalueren en een besluit nemen over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de overeenkomst. De datum van 1 juli 2019 correspondeert met de opzegtermijn van 18 maanden en de eerst mogelijke beëindigingsdatum van de overeenkomst op 1 januari 2021.

In lijn met de bepalingen uit de dienstverleningsovereenkomst sturen wij u een onafhankelijke evaluatierapportage toe en vragen wij u, middels dit raadsvoorstel, om een besluit te nemen over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de overeenkomst. De evaluatierapportage van Seinstra Van de Laar dient als hulpmiddel om tot een besluit over de dienstverleningsovereenkomst te kunnen komen.

Participatieproces

Hoe is dit voorstel tot stand gekomen

De evaluatierapportage en het voorliggende raadsvoorstel komen voort uit de bepalingen opgenomen in de huidige dienstverleningsovereenkomst. Twee politieke avonden, op 28 juni en 13 december 2018, over de ambtelijke samenwerking met Oudewater hebben geresulteerd in een motie vanuit de raad. Deze motie is tijdens de raadsvergadering van 17 januari 2019 aangenomen. In de motie heeft de raad het college kaders gegeven voor de evaluatie van de samenwerking. Deze kaders zijn onderdeel geweest van de opdrachtverstrekking aan adviesbureau Seinstra Van de Laar.

Samenwerking met andere gemeenten

Woerden en Oudewater hebben besloten om elk een eigen evaluatie te laten uitvoeren. In Oudewater is de gemeenteraad opdrachtgever van de evaluatie. In Woerden is het college, binnen de door de raad gestelde kaders, opdrachtgever. Beide evaluatieonderzoeken richten zich op het perspectief en de belangen van de opdrachtgevende gemeente. In beide onderzoeken wordt echter ook aandacht besteed aan de opvattingen van de andere gemeente.

Het proces om tot een evaluatierapportage en besluit over de huidige dienstverleningsovereenkomst te komen, is meerdere keren in de maandelijkse gezamenlijke collegeoverleggen aan de orde geweest. Centraal uitgangspunt tijdens deze overleggen was het betrachten van transparantie over proces, overwegingen en opvattingen. Dit uitgangspunt sluit aan op de eerder uitgesproken partnerschapsgedachte (18R.00022). In lijn met deze gedachte zullen dit voorstel en bijgevoegde

evaluatie rapportage met de gemeente Oudewater worden gedeeld. Wij verwachten dat de gemeenteraad van Oudewater het in haar opdracht opgestelde rapport eveneens met de gemeenteraad van Woerden zal delen.

Wat willen we bereiken?

Het voortzetten van de samenwerking met de gemeente Oudewater waarbij de initiële beweegredenen voor de ambtelijke integratie; verminderen van kwetsbaarheid, versterken van kwaliteit van uitvoering en het nemen van verantwoordelijkheid in de regio, nog altijd leidend zijn.

Wat gaan we daarvoor doen?

In samenspraak met de gemeente Oudewater zal een nieuwe dienstverleningsovereenkomst worden opgesteld. De dienstverleningsovereenkomst vormt de juridische basis van de samenwerking met Oudewater. In de afgelopen jaren geleerde lessen en de aanbevelingen uit de evaluatie rapportage vormen bouwstenen voor de nieuwe, nog op te stellen dienstverleningsovereenkomst. De nieuwe dienstverleningsovereenkomst zal in het 1^e kwartaal van 2020 ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Argumenten

1. De rapportage geeft informatie en inzicht in het functioneren van de samenwerking tussen Oudewater en Woerden

De evaluatie rapportage is opgesteld door een onafhankelijk adviesbureau en geeft inzicht in en aanbevelingen voor de samenwerking van Woerden met Oudewater. Adviesbureau Seinstra Van de Laar doet in haar rapportage de volgende vier aanbevelingen ter versterking van de samenwerking:

- Sluit een nieuwe dienstverleningsovereenkomst af, voor een overzichtelijke periode van 4 jaar;
- Formuleer helder wat de samenwerking voor Woerden moet opleveren;
- Herijk de financiële bijdragen van Oudewater aan Woerden;
- Werk verder aan standaardisering van processen en harmonisatie van beleid.

De evaluatie rapportage kan als hulpmiddel worden gebruikt om tot een oordeel te komen over het al dan niet (in aangepaste vorm) voortzetten van het huidige samenwerkingsmodel met Oudewater.

2.1 De uitgangspunten en overwegingen om te kiezen voor het huidige samenwerkingsmodel zijn niet veranderd

Het huidige samenwerkingsmodel waarborgt de onafhankelijkheid van beide betrokken gemeentebesturen en sluit daarmee aan op één van de belangrijkste uitgangspunten voor de samenwerking. Daarnaast voorkomt het huidige model, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, waarbij een extra bestuurslaag moet worden gecreëerd, onnodige bestuurlijke drukte en bureaucratie. In 2013 waren dit belangrijke overwegingen om te kiezen voor een samenwerkingsmodel op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Deze uitgangspunten en overwegingen zijn vooralsnog niet veranderd. Dit pleit ervoor om het huidige samenwerkingsmodel te continueren.

2.2 De integratie van de ambtelijke organisaties heeft voordelen voor Woerden opgeleverd

Hoewel de voordelen voor de gemeente Oudewater relatief groter zijn dan voor de gemeente Woerden heeft de integratie van de ambtelijke organisaties wel degelijk voordelen opgeleverd.

Deze voordelen uiteten zich onder andere in:

- Een op onderdelen robuustere ambtelijke organisatie;
- Toegenomen aantrekkingskracht voor potentiële medewerkers/ aantrekkelijker werkgever;
- Toegenomen mobiliteitsmogelijkheden voor medewerkers.

Adviesbureau Seinstra Van de Laar merkt op dat efficiëntievoordelen door samenwerking doorgaans pas na enkele jaren optreden. In de beginjaren moet nog worden geïnvesteerd in de opbouw van een nieuwe organisatie. Het heeft tijd nodig voordat mensen en werkwijzen een plek hebben gekregen in de organisatie. De samenwerking tussen Woerden en Oudewater heeft ook

enige tijd nodig gehad, voordat de eerste voordelen zich aandienen. Een goed voorbeeld waaruit blijkt dat de nieuwe organisatie voor Woerden en Oudewater tijd nodig had, is de oprichting en latere opheffing van team Oudewater. Een nieuwe organisatie heeft tijd nodig om potentiële efficiëntievoordelen volledig te benutten. Het voortzetten van de huidige samenwerking biedt kansen om potentiële voordelen nog beter te benutten.

2.3 De dienstverlening aan Oudewater gaat niet ten koste van de gemeente Woerden

Naast bovengenoemde voordelen waarborgt de huidige systematiek onderliggend aan de samenwerking een evenredige inzet van formatie voor Woerden en Oudewater. Onderliggend aan de dienstverleningsovereenkomsten sluiten de gemeenten Woerden en Oudewater jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst af. In de uitvoeringsovereenkomst wordt bepaald welke taken de organisatie van Woerden voor Oudewater uitvoert. Indien de vaste financiële bijdrage van Oudewater niet toereikend is voor de uit te voeren taken in de uitvoeringsovereenkomst, betaalt Oudewater een aanvullende bijdrage. In de afgelopen jaren is dit bijvoorbeeld gebeurd voor taken op het gebied van de Omgevingswet, economische zaken en het sociaal domein. De relatieve bijdrage van Oudewater in de totale personeelslasten is daarmee nauwelijks veranderd. Een maandelijks overleg tussen beide gemeentesecretarissen over de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomsten biedt ruimte voor het bespreken van eventuele (bedrijfsmatige) knelpunten. Via dit overleg kan bijsturing plaatsvinden, indien eerder gemaakte, theoretische afspraken niet overeenkomen met de dagelijkse realiteit.

2.4 Het beëindigen dan wel veranderen van de samenwerking heeft grote financiële en organisatorische consequenties

Het beëindigen van het samenwerkingsmodel leidt tot een reorganisatie van het ambtelijk apparaat. Bij beëindiging van de samenwerking heeft Woerden een overschot aan ambtelijke capaciteit. Nagenoeg alle medewerkers van Oudewater zijn immers rechtspositioneel overgegaan naar de gemeente Woerden. De beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst maakt de overgang van deze medewerkers niet ongedaan. Het stopzetten van het huidige samenwerkingsmodel heeft dus grote organisatorische en, daaruit voortvloeiende, financiële consequenties.

Ook een verandering van het samenwerkingsmodel zal tot een ambtelijke reorganisatie leiden. De keuze voor een ander samenwerkingsmodel, zoals bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, is immers tevens een keuze voor een andere organisatievorm. Hoewel omvorming naar een ander samenwerkingsmodel op organisatorisch en financieel gebied wellicht minder ingrijpend is dan het beëindigen van de samenwerking, mogen de consequenties van een dergelijk besluit niet worden onderschat.

3.1 De huidige dienstverleningsovereenkomst kan niet zonder aanpassingen worden gecontinueerd

Aanpassing van de huidige dienstverleningsovereenkomst is in ieder geval nodig op de onderwerpen 'looptijd' en 'kosten'. De benodigde aanpassingen in de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst spreken voor zich, waarbij het een overweging kan zijn om voor een andere contractduur te kiezen dan de huidige zes jaar. Daarnaast is het herijken van de kosten, gezien alle recente ontwikkelingen in het lokale bestuur, wenselijk. Het is onwenselijk om de Oudewaterse begroting uit 2014 als belangrijkste financiële uitgangspunt te blijven hanteren bij een eventuele nieuwe overeenkomst. Ten slotte kan het nog op te stellen regionaal afwegingskader van invloed zijn op de wijze waarop je vorm wilt geven aan een nieuwe dienstverleningsovereenkomst. In hoeverre past de samenwerking met Oudewater bij de rol die Woerden in regionaal verband wil spelen? Het regionaal afwegingskader kan mede vorm geven aan het perspectief op de samenwerking op de lange termijn.

3.2 Het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst biedt de mogelijkheid om kwantitatieve waarborgen in te bouwen.

Er is vertrouwen in de huidige systematiek van een dienstverleningsovereenkomst, jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten en de daaromheen gebouwde governancestructuur. Het toevoegen van kwantitatieve waarborgen naast de bovengenoemde kwalitatieve waarborgen aan de huidige afspraken, kan de samenwerking echter versterken. Het geeft zowel opdrachtgever (Oudewater) als opdrachtnemer (Woerden) meer inzicht in de uitvoering van de dienstverlening. Hiermee kan tevens tegemoet worden gekomen aan de in de Woerdense gemeenteraad geuite behoefte aan kwantitatieve gegevens.

4. De omvang en soort overeenkomst rechtvaardigt een besluit van de gemeenteraad over de dienstverleningsovereenkomst

De dienstverleningsovereenkomst vormt de juridische basis voor de samenwerking tussen de gemeenten Woerden en Oudewater. De samenwerking heeft geleid tot de integratie van het Oudewaterse ambtelijke apparaat in de Woerdense organisatie. Deze integratie is een ingrijpende verandering in de ambtelijke organisatie. Een dergelijke grote verandering kan invloed hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie en de kwaliteit van dienstverlening van de gemeente. Gezien het relatief ingrijpende effect van deze overeenkomst op de ambtelijke organisatie, willen wij de raad betrekken bij de besluitvorming over een (eventuele) nieuwe dienstverleningsovereenkomst.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

2.1 Het standpunt van Oudewater is bepalend voor continuering van de samenwerking

De gemeenteraad van Oudewater voert zelf een evaluatieonderzoek uit naar de ambtelijke integratie. Net als Woerden zal Oudewater op basis van haar ervaringen en de evaluatierapportage een besluit nemen over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst. Een continuering van het huidige samenwerkingsmodel is logischerwijs enkel mogelijk wanneer de gemeente Oudewater een positief besluit neemt over voortzetting van de samenwerking.

3.2 Samenwerking op basis van vertrouwen is duurzamer dan een (zeer) gedetailleerde kostenverdelingssystematiek

Het is belangrijk om de meer-/ minderwaarde van een samenwerking op hoofdlijnen te kunnen kwantificeren. Hiervoor moeten heldere (financiële) afspraken tussen de samenwerkende partijen worden gemaakt. Het inbouwen van kwantitatieve waarborgen kan helpen bij het bewaken van deze afspraken. Een te ver doorgevoerde verzakelijking of detaillering van afspraken zal de samenwerking op de lange termijn echter geen goed doen en een sterke toename van bureaucratie in de hand werken. Het is daarom van belang om voortdurend te zoeken naar de juiste balans tussen het betrachten van zakelijkheid en het hebben van vertrouwen in elkaar (partnerschap).

4. De gemeenteraad moet het college de ruimte geven om de dienstverleningsovereenkomst in samenspraak met Oudewater op te stellen

Het is, gezien de lengte van procedures, onmogelijk en onwenselijk om de gemeenteraad op detailniveau te laten sturen op een dienstverleningsovereenkomst. Het college moet de ruimte krijgen om gesprekken met het college van Oudewater te voeren over een nieuwe overeenkomst. Het uitwerken van de details van deze overeenkomst is een taak van het college. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij deze overeenkomst is belangrijk, maar dan wel op hoofdlijnen.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Niet van toepassing.

Communicatie

De gemeente Oudewater zal over het voorliggende raadsbesluit en de bijbehorende evaluatierapportage worden geïnformeerd.

Vervolgproces

- Vervolg 2019: in samenspraak met Oudewater een nieuwe dienstverleningsovereenkomst opstellen.
- 1^e kwartaal 2020: Raadsvoorstel over een nieuwe dienstverleningsovereenkomst.

Bevoegdheid raad:

Het college is formeel bevoegd besluiten te nemen over de ambtelijke organisatie. Het college vraagt de raad middels voorliggend raadsvoorstel een keuze te maken over de continuering van het

huidige bestuurlijk-juridische model voor de samenwerking met de gemeente Oudewater en het college opdracht te geven om een nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen.

Bijlagen:

1. Evaluatierapportage van adviesbureau Seinstra Van de Laar (19.010420)
2. Kaderstellende dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden (13i.05659)
3. RIB Ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater (18R.00512)
4. Motie kaders evaluatie DVO Woerden – Oudewater (19.010288)
5. Raadsvoorstel samenwerkingsmodel Oudewater – Woerden (13R.00159)
6. Businesscase samenwerking Oudewater – Woerden (13i.03842)
7. RIB Voortgang samenwerking op basis van partnerschap (18R.00022)
8. Raadsbesluit Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden (19R.00404)

De indiener: College van burgemeester en wethouders

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA V.J.H. Molkenboer

INZICHT & UITZICHT

Evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater,
vanuit het perspectief van de gemeente Woerden

EINDRAPPORT

drs. Stan van de Laar
Joël Wieme MSc.

Utrecht, 10 mei 2019

INHOUD

- 1a. Achtergrond en aanleiding van deze evaluatie
- 1b. Vraagstelling en reikwijdte van deze evaluatie
- 2. De werking van het samenwerkingsmodel
- 3. Bevindingen op een rij
- 4. Conclusies in één oogopslag: de deelvragen beantwoord
- 5. Vier aanbevelingen ter versterking samenwerking

BIJLAGEN

- A – Lijst van geraadpleegde documenten
- B – Lijst van geïnterviewde personen



1a. Achtergrond en aanleiding voor de evaluatie in 2019

Achtergrond van de samenwerking

- De samenwerking tussen Woerden en Oudewater gaat terug naar 2011. Organisatieadviesbureau Berenschot voerde een verkenning uit voor het versterken van de bestuurskracht in de Lopikerwaard (Berenschot (2011) – Uitkomsten fase 1 Verkenning Samenwerking Lopikerwaard). Uit dit onderzoek bleek dat een samenwerking tussen de gemeenten Woerden en Oudewater kansrijk was. Naar aanleiding hiervan hebben de colleges van burgemeester en wethouders van Woerden en Oudewater in december 2011 besloten om de ambtelijke organisatie van Oudewater te integreren in de organisatie van Woerden. In 2012 hebben de gemeenteraden van beide gemeenten het formele besluit tot ambtelijke integratie genomen. In 2013 is de eerste kaderstellende dienstverleningsovereenkomst (hierna dvo) vastgesteld, waarmee de ambtelijke integratie per 1 januari 2015 operationeel is geworden.
- Om de couleur locale en de operationele slagkracht te borgen is per 1 januari 2016 Team Oudewater ingesteld: een klein team van medewerkers onder directe aansturing van de gemeentesecretaris van Oudewater. Dit team was o.a. verantwoordelijk voor specifieke projecten voor Oudewater, de 'c-projecten'. Inmiddels is team Oudewater opgeheven en wordt gewerkt aan het verder versterken van de samenwerkingsrelatie.

- De lastige start van de samenwerking was eind 2016 aanleiding om SVDL te vragen een tussentijdse evaluatie uit te voeren. De samenwerkingsrelatie is destijds kritisch gezien en voorzien van concrete aanbevelingen ter versterking.

Aanleiding voor de evaluatie

- De dienstverleningsovereenkomst is ingegaan op 1 januari 2015 voor een periode van zes jaar tot 1 januari 2021. Tot 1 januari 2021 is beëindiging van de overeenkomst niet mogelijk. Met ingang van 1 januari 2021 kan de overeenkomst worden beëindigd per 1 januari van elk jaar, met een minimale opzegtermijn van 18 maanden. Dit betekent dat voor beide partijen het moment aanbreekt om een besluit te nemen over het al dan niet verlengen van de samenwerking en het opstellen van een nieuwe dvo.
- Daarnaast hebben Woerden en Oudewater in de dvo afgesproken (artikel 18, tweede lid) om de samenwerking te evalueren vóór 1 juli 2019. Het college van B&W (hierna college) van Woerden heeft SVDL gevraagd om, in navolging van de tussentijdse evaluatie van 2017, deze formele evaluatie uit te voeren.
- Woerden en Oudewater hebben besloten om elk een eigen evaluatie te laten uitvoeren. In Oudewater is de gemeenteraad opdrachtgever van de evaluatie vanuit het perspectief van Oudewater. Voorliggende evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het college van Woerden en richt zich op het perspectief en de belangen van Woerden.

1b. Vraagstelling en reikwijdte van deze evaluatie (1/2)

Vraagstelling van het onderzoek

- De gemeenteraad van Woerden heeft het college in de motie 'Kaders evaluatie DVO ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater' richting gegeven in de opdrachtverstrekking voor de uitvoering van het evaluatieonderzoek. Deze kaders zijn:
 - a. De meer-/minderwaarde van de samenwerking, met focus op de optimalisatie van werkprocessen: kwantitatief en kwalitatief;
 - b. De borging van de onafhankelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het college van Woerden;
 - c. De te onderkennen risico's in de samenwerking;
 - d. De ervaringen van de klant Oudewater.
- De kaders van de motie zijn vertaald naar de volgende deelvragen:
 1. Wat is de meer- en/of minderwaarde van de samenwerking voor de gemeente Woerden?
 2. In hoeverre zijn in de invulling van het opdrachtnemerschap de onafhankelijke bevoegd- en verantwoordelijkheden van het college van Woerden geborgd?
 3. Welke risico's in de samenwerking zijn er?
 4. Wat zijn de ervaringen van de gemeente Oudewater in de rol van klant?

De aanpak

- Een analyse van kerndocumenten (zie bijlage A) en een verdiepende gespreksronde met sleutelpersonen (zie bijlage B) vormen de basis onder deze evaluatie. In voorliggend rapport zijn de bevindingen en aanbevelingen weergegeven.

1b. Vraagstelling en reikwijdte van deze evaluatie (2/2)

Reikwijdte van de bevindingen

- Het college van Woerden heeft SVDL gevraagd om de ambtelijke samenwerking zowel kwalitatief als kwantitatief te bezien. Uit gesprekken met de concerncontroller en financiële medewerkers van Woerden en uit aangereikte documenten is gebleken dat geen (gedetailleerde) informatie beschikbaar is over personele en financiële inzet van Woerden voor Oudewater. In dit evaluatierapport is daarom beperkt gerapporteerd over de kwantitatieve bevindingen.
- De ervaringen van de gemeente Oudewater zijn in deze evaluatie betrokken door SVDL. Organisatieadviesbureau Common Eye voert in opdracht van de gemeenteraad van Oudewater, parallel aan voorliggend onderzoek, het verdiepende onderzoek uit vanuit dat klantperspectief. Common Eye zal medio mei 2019 haar eerste bevindingen rapporteren. In samenspraak met de opdrachtgever is derhalve beperkt antwoord gegeven in dit rapport op deelvraag 4. Deze deelvraag zal in het rapport van Common Eye uitgebreider worden beantwoord.

2. De werking van het samenwerkingsmodel (1/4)

Doelstellingen met de ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater

- Woerden en Oudewater hebben bij het starten van de ambtelijke samenwerking vier strategische doelen geformuleerd:
 1. Beide besturen (colleges en raden) hebben het gevoel goed bediend te worden door de nieuwe organisatie.
 2. Verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering (producten en diensten).
 3. Verminderen van de structurele kosten.
 4. Verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie.
- De strategische doelen zijn geconcretiseerd in operationele doelen. Deze doelen hebben met name betrekking op het inregelen van werkprocessen, organisatorische voorbereidingen en terugdringen van structurele- en incidentele kosten. Een van de doelen is echter ook om een “steviger partij richting partners, zoals provincie en andere gemeenten” te zijn. Dit operationele doel heeft een meer strategische oriëntatie. Dat past bij de ambitie om een goed partner te willen zijn voor verschillende actoren: mede-overheden, maar ook inwoners, bedrijven en instellingen, medewerkers, colleges en gemeenteraden. Voor Woerden is met name het nemen van verantwoordelijkheid in de regio een belangrijke overweging geweest voor de samenwerking.

Uitgangspunten onder de samenwerking

- Naast bovengenoemde doelstellingen is een aantal uitgangspunten bepalend (geweest) voor de vormgeving van de ambtelijke samenwerking:
 - autonome besturen Oudewater en Woerden worden bediend door één ambtelijke organisatie;
 - gemeenteraden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig te kunnen uitvoeren;
 - versterking ambtelijke organisatie en burgers nabije dienstverlening staat voorop;
 - functies die dicht tegen de colleges aan functioneren worden dicht bij de colleges georganiseerd;
 - er wordt effectief opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap georganiseerd;
 - gemeente Woerden is volledig juridisch eigenaar van de ambtelijke organisatie;
 - personeel van Oudewater komt in dienst van Woerden, met uitzondering van gemeentesecretaris en griffier;
 - de Woerdense situatie qua bedrijfsvoering en organisatie is het uitgangspunt;

2. De werking van het samenwerkingsmodel (2/4)

- beide stadskantoren blijven bezet en hun loketfunctie behouden (Stadhuis, Stadskantoor en Stadserf blijven front office functie vervullen voor de inwoners van Oudewater);
- het streven is de kwaliteit van dienstverlening (van Oudewater) binnen twee jaar op hetzelfde niveau als Woerden te hebben.
- In de financiële afspraken is de allocatie van financiële voor- en nadelen nader bepaald:
 - a. risico's op voor- en nadelen in programmabudgetten zijn voor rekening van de gemeente Oudewater;
 - b. voor- en nadelen op bedrijfsvoeringbudgetten zijn voor rekening en risico van de gemeente Woerden;
 - c. beïnvloeding door Oudewater op het te betalen bedrag kan alleen via het maken van andere prestatieafspraken in de uitvoeringsovereenkomsten;
 - d. door Oudewater kunnen geen financiële taakstellingen op de organisatie van Woerden worden opgelegd, zonder dat is aangegeven welke taken komen te vervallen;
 - e. voordelen/taakstellingen op het gebied van bedrijfsvoering in Woerden, vertalen zich voor Oudewater niet terug in een lager te betalen bedrag.

Kaderstellende dienstverleningsovereenkomst

- Voor (volledige) ambtelijke samenwerking tussen twee gemeenten zijn er in essentie twee modellen: samenwerking in een aparte juridische entiteit, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie of openbaar lichaam op grond van de Wgr. Of uitvoering door één van de gemeenten op basis van een overeenkomst.
- De raden van Oudewater en Woerden hebben gekozen voor een model op basis van een dienstverleningsovereenkomst (dvo). Een dvo wordt geacht een heldere bijdrage te leveren aan een zakelijke verhouding, duidelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, eenvoud van realisatie, beperkte extra kosten en vraagt geen extra bestuurslaag boven de samenwerking.
- 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. De overeenkomst is aangegaan tot 1 januari 2021 en wordt automatisch verlengd met één jaar, waarbij een opzegtermijn van achttien maanden geldt.

2. De werking van het samenwerkingsmodel (3/4)

Uitvoeringsovereenkomsten

- De nadere uitwerking van de DVO vindt plaats in een jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst (uvo). Hierin wordt vastgelegd welke diensten opdrachtnemer (Woerden) verleent aan opdrachtgever (Oudewater) en welke (kwaliteits)eisen daarbij gelden. De uitvoeringsovereenkomst wordt elk jaar na vaststelling van de begroting overeengekomen. Er is een ontwikkeling waarneembaar in de vormgeving van de uvo. Daar komen we in het hoofdstuk bevindingen (3.10) op terug.

Overlegstructuur

- Overleg is nodig om de goede dingen te blijven doen en in de context van de samenwerking om de voortgang van de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst (teamplannen) te monitoren. De bij de start van de samenwerking overeengekomen overlegstructuur voorziet in diverse overleggen op ambtelijk- en bestuurlijk niveau. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in drie typen governance:
 - a. Operationeel opdrachtgeverschap: de formele bewakingslijn van alle afspraken zoals vastgelegd in de uvo's en teamplannen.
 - b. Inhoudelijk opdrachtgeverschap: opdrachten op de going concern-taken (reguliere beleidsprocessen, uitvoeringsprocessen,

dienstverleningsprocessen)

- c. Inhoudelijk opdrachtgeverschap: opdrachten op bestuurlijk-politieke opgaven en grote thema's.
- Het bestuurlijk opdrachtgeverschap betreft typen b en c en het ambtelijk opdrachtgeverschap type a.

a. Operationeel opdrachtgeverschap

- Opdrachtoverleg: maandelijks overleg tussen de gemeentesecretaris Oudewater en gemeentesecretaris Woerden over de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomsten (bedrijfsmatige insteek). Ondersteund door consultants van de afdelingen Concernzaken, Financiën en Juridische Zaken.

b. Inhoudelijk opdrachtgeverschap (going-concern)

- Portefeuillehoudersoverleg: periodiek overleg tussen teammanager en wethouder (waar mogelijk van beide gemeenten gezamenlijk) over beleidsdocumenten en concept-collegevoorstellen. Ondersteund door beleidsmedewerkers.
- Terugkoppeling besluitvorming colleges: de gemeentesecretarissen geven iedere dinsdagmiddag terugkoppeling aan de organisatie, met ruimte voor overleg met beleidsadviseurs en teammanagers.

2. De werking van het samenwerkingsmodel (4/4)

c. Inhoudelijk opdrachtgeverschap (thema's en opgaven)

- Bestuurlijk overleg: maandelijks is er overleg tussen de colleges van Oudewater en Woerden over de voortgang van de samenwerking, kansen voor harmonisatie van beleid, nieuwe ontwikkelingen en knelpunten.

d. Overige overlegvormen

- Overleg is met name pregnant wanneer afspraken niet worden nagekomen. In artikel 12 van de dvo is met betrekking tot 'niet nakoming' een escalatieladder opgenomen. Indien een uitvoeringsovereenkomst niet naar tevredenheid van één van de partijen wordt uitgevoerd is er in eerste instantie overleg tussen de gemeentesecretaris van opdrachtgever en de door de gemeentesecretaris van opdrachtnemer aangewezen contactpersoon.
- Indien zij er niet uitkomen kan opgeschaald worden naar overleg tussen beide gemeentesecretarissen en in uiterste gevallen tot overleg tussen inhoudelijke portefeuillehouders of burgemeesters.

3. Bevindingen op een rij (1/7)

1. Professionaliteit is toegenomen, kwetsbaarheid is afgenomen

- Oudewater heeft door de samenwerking met Woerden kwetsbaarheden in de (voormalige) eigen organisatie opgelost, de professionaliteit van de ambtelijke organisatie verhoogd en mogelijk de bestuurlijke zelfstandigheid voor de (middel)lange termijn op een verantwoorde manier zeker gesteld.
- Woerden profiteert sinds de ambtelijke integratie door de toevoeging van de medewerkers van Oudewater van een iets robuustere organisatie. De kwetsbaarheid van de organisatie van Woerden is daarmee verminderd.

2. Regionale profilering voornamelijk voor Oudewater versterkt

- Het gemeentebestuur van Oudewater heeft, o.a. via de regio Lopikerwaard, een steviger positie gekregen in de U10. De samenwerkingsconnecties van Woerden helpen daar bij.
- Woerden heeft haar positie aan regionale tafels en overleggen ook zien verbeteren, al heeft Oudewater in haar regionale positionering sterker geprofiteerd van de ambtelijke samenwerking. Zo zorgt de ambtelijke samenwerking met Oudewater ervoor dat de betrokkenheid bij de regionale samenwerking in de Lopikerwaard is versterkt.

3. Kansen voor medewerkers toegenomen

- De samenwerking heeft het ontwikkelperspectief van sommige medewerkers vergroot. Ook hier geldt dat dit effect sterker is voor Oudewater dan voor Woerden. Sommige medewerkers van Oudewater hebben 'hun vleugels kunnen uitslaan' in de Woerdense organisatie en zijn doorgegroeid naar leidinggevende of senior functies. Dit is ook in het belang van Woerden, die zo haar organisatie heeft zien versterken. De grotere omvang van de organisatie van Woerden werkt daarin als voordeel, omdat deze meer doorgroeimogelijkheden heeft dan het geval was in Oudewater.
- Daarnaast zijn de mogelijkheden voor mobiliteit voor medewerkers van Woerden toegenomen, omdat de organisatie door de samenwerking met Oudewater tien tot vijftien procent is gegroeid. De grotere organisatie biedt immers meer mogelijkheden voor mobiliteit.
- De organisatie van Woerden en Oudewater is door de ambtelijke samenvoeging tot slot een aantrekkelijker werkgever geworden. Het aantrekken van nieuwe medewerkers is makkelijker geworden, omdat sollicitanten het werken voor twee gemeenten interessant vinden.

3. Bevindingen op een rij (2/7)

4. Verminderen van de structurele kosten niet te concretiseren

- Efficiëntievoordelen door samenwerking treden doorgaans pas na enkele jaren op. Immers moet in de beginjaren geïnvesteerd worden in de opbouw van een nieuwe organisatie en heeft het tijd nodig voordat mensen en werkwijzen een plek hebben gekregen in de organisatie.
- De gedachte is dat door schaalvergroting van de ambtelijke organisatie doelmatiger gewerkt kan worden en dat dit resulteert in lagere kosten. Dit efficiëntievoordeel is door autonome opgaven en ontwikkelingen niet meer vast te stellen.

5. Betekenisvolle stappen gezet in harmonisatie van processen en werkwijzen

- Er is een zekere mate van harmonisatie van processen en werkwijzen nodig om efficiëntievoordelen te realiseren. In de businesscase voorafgaand aan de ambtelijke integratie is (te)veel maatwerk (bij beperkte harmonisatie) als risico voor het optreden van efficiëntievoordelen genoemd (Businesscase samenwerking Oudewater-Woerden, raadsvoorstel 13R.00322, 1 oktober 2013).
- De lastige start van de samenwerking maakte harmonisatie van werkwijzen, processen en beleid in de beginjaren lastig. Inmiddels zijn werkwijzen en processen op verschillende onderdelen geharmoniseerd. Voorbeelden hiervan

zijn DIV, vastgoed en informatievoorziening. Ook hebben Woerden en Oudewater de planning- en controlcyclus voor een belangrijk deel geharmoniseerd.

- Kansen voor verdere harmonisatie liggen met name op het gebied van de financiële processen en op het gebied van beleid.

6. Couleur locale en harmonisatie processen en beleid lopen door elkaar heen

- Het gemeentebestuur van Oudewater hecht sterk aan de eigen identiteit en ziet een lokale kleuring graag terug in zaken als de zichtbaarheid en benaderbaarheid van medewerkers in het stadhuis van Oudewater, het gebruik van het logo en de huisstijl van Oudewater in communicatie aan inwoners en derden, etc.
- Beleidsmatige verschillen kleuren de politieke zelfstandigheid en identiteit van beide gemeenten. In de samenwerking tussen Woerden en Oudewater hecht het college van Oudewater waarde aan de 'Oudewaterse maat'. Deze Oudewaterse maat omvat niet alleen beleid, maar ook maatwerk in de aanpak en werkwijzen van bijv. projecten.

3. Bevindingen op een rij (3/7)

- Deze benadering roept de vraag op in hoeverre de verschillende werkwijzen en processen de identiteiten van beide gemeenten bepalen. En in hoeverre is er sprake van schaalverschillen en verschillende behoeften in operationele slagkracht? Verdere harmonisatie van werkwijzen en beleid is nodig om de integratie van beide gemeenten te versterken en op termijn efficiëntievoordelen te realiseren.
- Eerder hebben we geconstateerd dat de Woerdense organisatie meer taakspecialisatie kent en professioneler opereert. De keerzijde van deze medaille is echter dat Woerden, meer dan Oudewater gewend was, volgens procedures werkt, gestandaardiseerde processen hanteert en er daardoor soms minder ruimte is voor maatwerk. Dit verschil stuit soms op weerstand bij het college van Oudewater en wordt dan geduid als een verschil in lokale kleuring, terwijl het in feite over een verschil in werkwijze gaat in plaats van een inhoudelijk verschil.

7. Opheffen team Oudewater heeft positief effect op samenwerkingsrelatie

- In 2017 was SVDL kritisch over de rol van team Oudewater, omdat het zorgde voor ruis in de samenwerking, leidde tot scheve gezichten bij de ambtelijke organisatie in Woerden en het team op afstand van de ambtelijke organisatie functioneerde. Team Oudewater was in het feite het deels terugdraaien van de ambtelijke integratie van beide gemeenten. Bovendien ontstonden door

team Oudewater ook scheve gezichten richting Oudewater. Het oprichten van team Oudewater werd soms gevoeld als ontevredenheid van Oudewater over de dienstverlening van Woerden.

- Het opheffen van team Oudewater blijkt een positief effect op de samenwerkingsrelatie te hebben. Onderkend wordt dat het instellen van het team een averechts effect op de samenwerking had. De medewerkers die van dit team deel uitmaakten zijn nu geïntegreerd in de Woerdense ambtelijke organisatie en vallen daarmee onder directe aansturing van Woerden.
- Nu team Oudewater feitelijk is opgeheven ontstaat meer ruimte om te werken aan de doorontwikkeling van de samenwerking op basis van partnerschap en kan gewerkt worden aan de verdere integratie en harmonisatie van werkwijzen, processen en beleid van beide gemeenten.

8. Bestuurlijke verbinding Woerden en Oudewater verder vormgegeven

- De wethouders van Woerden zoeken hun collega's met dezelfde portefeuilles in Oudewater (en vice versa) steeds meer op rondom een specifiek thema. Daarnaast vinden maandelijks gezamenlijke collegevergaderingen plaats, waarin de colleges van Woerden en Oudewater met elkaar spreken over de samenwerking en kansen voor harmonisatie. Dit zijn voorname verbeteringen in de samenwerkingsrelatie ten opzichte van de evaluatie uit 2017.

3. Bevindingen op een rij (4/7)

9. Rol GS Oudewater in directie Woerden positief

- In 2017 bleek het een belemmering dat de gemeentesecretaris van Oudewater geen doorzettingskracht had in de ambtelijke organisatie van Woerden. Momenteel is de gemeentesecretaris van Oudewater volwaardig lid van de directie van Woerden en heeft daarin de volgende rollen:
 1. Het vertegenwoordigen van de belangen van Oudewater in de directie van Woerden.
 2. Trekker van verschillende regionale dossiers voor beide gemeenten.
- Het positieve effect daarvan is dat het gemeentebestuur van Oudewater (opdrachtgever) meer is verbonden met de ambtelijke organisatie van Woerden (opdrachtnemer).

10. Kwantitatief overzicht van de ureninzet voor beiden gemeenten ontbreekt

- Enkele gesprekspartners gaven in het onderzoek aan het gevoel te hebben dat na 4,5 jaar de ureninzet van de ambtelijke organisatie voor Oudewater onevenredig is met de relatieve omvang van Oudewater op de totale grootte van beide gemeenten samen, gemeten in het aantal inwoners.

- Tegelijkertijd moeten we constateren dat dit geluid niet is te verifiëren aan de hand van cijfers over de ambtelijke ureninzet. Ook kunnen we niet inzichtelijk maken hoeveel meer uren (absoluut of percentueel) de organisatie werkt voor de gemeente Oudewater respectievelijk de gemeente Woerden. De organisatie houdt daarover op concernniveau namelijk geen cijfers bij.

11. Uitvoeringsovereenkomsten minder gebruikt als zakelijk sturingsinstrument

- Een belangrijke bevinding uit de evaluatie 2017 was de sterk zakelijke benadering van de samenwerking. Deze zakelijkheid werd concreet zichtbaar in de gedetailleerde uitvoeringsovereenkomsten, die bovendien in de jaren 2015 t/m 2017 steeds gedetailleerder werden uitgewerkt. SVDL heeft er in 2017 op gewezen dat een te zakelijke benadering de samenwerking niet bevordert.
- Ook op dit punt hebben Woerden en Oudewater progressie geboekt. De uvo van 2018 is beknopter en meer langs doelstellingen i.p.v. concrete processtappen en resultaatverplichtingen uitgewerkt dan de uvo's van de jaren daarvoor. Bovendien wordt de uvo veel minder dan in de beginjaren gebruikt als sturingsinstrument.

3. Bevindingen op een rij (5/7)

12. Uvo's bieden basis voor gesprek over kostenverdeling en ureninzet

- In de dvo is geregeld dat de kosten en baten van de begroting van Oudewater van het jaar 2014 als uitgangspunt dienen bij het opstellen van de dvo (onder 'Overwegende dat', lid 8, sub h). 2014 is dus het nulpunt.
- Vervolgens worden de loonkosten jaarlijks geïndexeerd in overeenstemming met de loonstijging van de van toepassing zijnde cao en de ontwikkeling van de sociale lasten. Voor de overige kosten wordt het prijsindexcijfer materiële overheidsconsumptie gebruikt (IMOC; artikel 10, derde lid).
- Hoewel wij dit een logische indexatiesystematiek vinden, maken we graag een tweetal kanttekeningen, die Berenschot in 2013 reeds in haar 'Businesscase samenwerking Oudewater-Woerden' heeft genoemd (raadsvoorstel 13R.00322, 1 oktober 2013):
 1. De dvo houdt geen rekening met extra kosten die voortvloeien uit nieuwe opgaven en ontwikkelingen, omdat alleen voor loonstijgingen en het prijsindexcijfer materiële overheidsconsumptie wordt geïndexeerd. Het (wettelijke) takenpakket van gemeenten is voortdurend aan verandering onderhevig en is de afgelopen jaren, mede door de decentralisaties in het sociaal domein, sterk gegroeid. De basis van de bekostiging van de dvo stamt uit 2014. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat er nieuwe ontwikkelingen in Woerden en Oudewater zijn geweest sinds 2014, waarvoor mogelijk ook extra kosten zijn gemaakt.
 2. De dvo houdt ook geen rekening met de opwaartse druk in het loongebouw (naast de cao-loonstijgingen). De kostenstijging als gevolg van de stijging van de cao-lonen is niet per definitie hetzelfde als de stijging van de totale loonsom van de gemeenten Woerden en Oudewater. Immers wordt de loonsom mede bepaald door de inschaling van personeel. Doorgaans hebben grotere ambtelijke organisaties meer medewerkers die in hogere loonschalen zijn geplaatst, bijv. als het gaat om medewerkers met management- en strategische functies. Dergelijke kostenstijgingen houden verband met de ambtelijke samenwerking met Oudewater en moeten bovendien bijdragen aan het leveren van extra dienstverlening of een hogere kwaliteit daarvan, waar ook Oudewater van profiteert.
- De uvo's bieden echter wel handvatten om het gesprek te voeren over de kostenverdeling en ureninzet. Op onderdelen maken Woerden en Oudewater afspraken voor aanvullende financiering door Oudewater voor nieuwe opgaven en ambities, zoals bij de Omgevingswet, de aanstelling van de concerncontroller, een economisch medewerker en een aanvullende bijdrage voor de backoffice van het sociaal domein. In de uvo's is daarmee sturing op een evenredige kostenverdeling geborgd.

3. Bevindingen op een rij (6/7)

- De financiële bijdrage van Oudewater aan Woerden voor de uitvoering van de dvo bedraagt in 2019 € 4.491.098,-. De hoogte van de bijdrage wordt jaarlijks bijgesteld overeenkomstig bovengenoemde indexaties. Daarnaast wordt in de uvo's jaarlijks gestuurd op de dienstverlening die voor het beschikbare budget kan worden geleverd. De bijdrage is echter niet verder gespecificeerd, waardoor het na meerdere jaren en indexaties nauwelijks nog mogelijk is om te bepalen in hoeverre de bijdrage van Oudewater volstaat voor het uitvoeren van de opgaven en ambities van het college van Oudewater. Wel betaalt Oudewater voor specifieke onderdelen en projecten een aanvullende bijdrage, zoals voor de implementatie van de Omgevingswet.

13. Woerden zoekt methode 'hoe om te gaan met meer- en minderwerk'

- De samenwerking tussen Woerden en Oudewater kent een historie, waarin de uitvoeringsovereenkomsten werden gebruikt om een zakelijke vorm van sturing toe te passen die de samenwerkingsrelatie tussen beide gemeenten geen goed deed. Nadat SVDL in 2017 heeft gewezen op de risico's van een al te zakelijke benadering van de ambtelijke samenwerking, hebben Woerden en Oudewater een beweging ingezet richting meer partnerschap.
- Meerwerk voor Oudewater is onderwerp van gesprek tussen de gemeentesecretarissen en de afspraken daarover worden vastgelegd bij de besluitvorming over de uvo's. In de lopende dvo is niet voorzien in een

mechanisme of systeem om meer- en minderwerkkosten te verrekenen. Daarover moeten beide gemeenten met elkaar in overleg. Dat overleg voeren Woerden en Oudewater momenteel aan de hand van de uvo's, die jaarlijks worden vastgesteld. Bedrijfsvoeringsrisico's en effecten van schaalvoordelen zijn voor rekening en risico van Woerden.

- Woerden en Oudewater zijn met elkaar in gesprek over de manier waarop ze discussies over meer- en minderwerk van projecten in de toekomst beter kunnen beslechten. Sinds 2018 wordt dit onderwerp breder gedragen en ook op bestuurlijk niveau tussen beide gemeenten besproken, waar dat in de jaren daarvoor vooral op het niveau van de gemeentesecretarissen gebeurde. Daarbij wordt gedacht om de recentste uitvoeringsovereenkomst als uitgangspunt te kiezen voor een mechanisme voor meer- en minderwerk. Ook wordt gezocht naar een methode om meer- en minderwerkkosten van going concernzaken te verrekenen.

3. Bevindingen (7/7)

14. Gemeenteraad Woerden beperkt betrokken bij de samenwerking

- Wij hebben geconstateerd dat de betrokkenheid van de gemeenteraad van Woerden bij de samenwerking relatief beperkt is. Weliswaar gaat het om een ambtelijke samenwerking en blijven de colleges en gemeenteraden van beide gemeenten onafhankelijk, toch is bestuurlijke en politieke betrokkenheid bij de samenwerking wenselijk. Immers heeft het functioneren van de ambtelijke organisatie grote invloed op de kwaliteit van dienstverlening van beide gemeenten.
- In de gemeenteraad van Oudewater is de ambtelijke samenwerking bovendien niet onomstreden. Daar speelt zoals eerder gezegd de lokale kleuring van Oudewater een belangrijke rol. Om te voorkomen dat politieke discussies over schaalverschillen tussen Woerden en Oudewater worden geduid als lokale kleuring, merken wij op dat een steviger verbinding van de gemeenteraad met de ambtelijke samenwerking van belang is.

4. Conclusies in één oogopslag: de deelvragen beantwoord (1/2)

1. Meerwaarde van samenwerking voor Woerden is relatief beperkt

- De feitelijke meerwaarde van de samenwerking is voor Woerden relatief beperkt, vergeleken met de relatief grote meerwaarde voor Oudewater. De ambtelijke organisatie is door de toevoeging van de ambtelijke capaciteit uit Oudewater op onderdelen robuuster geworden. De positie in de regio lijkt door de bestuurlijke verbinding tussen Woerden en Oudewater versterkt te zijn. Tot slot is de organisatie een aantrekkelijker werkgever geworden en biedt voor sommige medewerkers meer kansen.
- In kwantitatieve zin is de meer-/minderwaarde van de samenwerking met Oudewater niet concreet te duiden. Hiervoor ontbreekt een 0-meting, wordt ureninzet niet geregistreerd en zijn geen verrekenmodellen beschikbaar.

2. Onafhankelijke bevoegd- en verantwoordelijkheden college zijn geborgd

- Het samenwerkingsmodel is zodanig ingericht dat de onafhankelijke bevoegd- en verantwoordelijkheden van het college (en de raad) van Woerden zijn geborgd. Woerden is een autonome gemeente en staat voor zijn eigen beleidskeuzes en bijbehorende middelen.
- In de uitgangspunten onder de samenwerking zijn voorname waarborgen

vastgelegd, die deze onafhankelijke positie van het gemeentebestuur Woerden waarborgen, zoals het volledig juridisch eigenaarschap van de ambtelijke organisatie.

3. De samenwerking kent twee voorname risicofactoren

- Het samenwerkingsmodel Woerden/Oudewater herbergt een tweetal risico's in zich:
 1. **Beperkte politieke en inhoudelijke verbondenheid gemeenten.** Dit gebrek aan échte verbinding maakt de samenwerkingsrelatie broos op momenten van koerswijzigingen in de politieke of bestuurlijke context, bijvoorbeeld als gevolg van verkiezingen, collegevorming of wisseling van sleutelspelers als burgemeesters.
 2. **Geen inzicht in kostenpatronen.** Het feit dat niet inzichtelijk is welk deel van de ambtelijke inzet ten gunste van Woerden c.q. ten gunste van Oudewater komt, heeft het risico in zich dat het (politiek/bestuurlijk) sentiment 'Woerden betaalt voor Oudewater, of vice versa' de overhand krijgt en neerslaat op de samenwerking.

4. Conclusies in één oogopslag: de deelvragen beantwoord (2/2)

4. Ervaringen van de gemeente Oudewater als klant

- Het college van Oudewater is tevreden over de samenwerking met Woerden en ziet de meerwaarde ervan terug in een toegenomen professionaliteit, afgenomen kwetsbaarheid en een steviger positie aan regionale tafels.
- Het college van Oudewater kijkt positief tegen de integratie van team Oudewater in de Woerdense organisatie en ervaart een positief effect van de rolneming van de GS van Oudewater in de Woerdense directie.
- Wel is het college van Oudewater kritisch over de 'Woerdense maat', die voor Oudewater soms te grondig en daarmee soms ook te duur is. Lokale eigenheid, maatwerk, betrokkenheid van medewerkers bij Oudewater en herkenbaarheid van Oudewater als autonome gemeente zijn voor Oudewater essentiële waarden die het college in de samenwerking met Woerden in stand wil houden. Aan de andere kant kan Woerden ook leren van de grote operationele slagkracht van Oudewater.
- Het college van Oudewater wil de ambtelijke samenwerking met Woerden met behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid op de lange termijn continueren en wil met Woerden een nieuwe dvo afsluiten voor een langere periode van 8-10 jaar.
- Voor verdere conclusies over het perspectief van Oudewater verwijzen wij op deze plaats naar het evaluatierapport van Common Eye, dat in het voorjaar van 2019 is opgesteld in opdracht van de gemeenteraad van Oudewater.

5. Vier aanbevelingen ter versterking samenwerking (1/3)

1. Sluit een nieuwe dvo af, voor een overzichtelijke periode van 4 jaar

- Zoals SVDL in 2017 constateerde: de samenwerking heeft het 'point of no return' gepasseerd. Woerden heeft baat bij het continueren van de samenwerking met Oudewater. Het heeft de ambtelijke organisatie robuuster gemaakt en zorgt door de bestuurlijke verbindingen voor een iets versterkte positie in de regio. Ontvlechting van de samenwerking zou een negatieve impact op het gemeentebestuur van Woerden hebben. Een dergelijk proces geeft negatieve energie, geeft onrust en leidt af van de inzet van de ambtelijke organisatie voor de opgaven en ambities van het gemeentebestuur.
- Derhalve beveelt SVDL aan de dvo Oudewater/Woerden opnieuw af te sluiten. Daarbij geven wij in overweging te kiezen voor een overzichtelijke periode van 4 jaar, eindigend in 2025.
- Deze termijn zorgt ervoor dat de einddatum niet samenvalt met een verkiezingsjaar, waardoor deze minder onderhevig is aan een mogelijk nieuwe politiek-bestuurlijke koers.
- De samenwerking is flexibeler door een overzichtelijke looptijd. Zo kan deze makkelijker worden aangepast op de dan geldende opgaven en ambities van Woerden en Oudewater. Ook de financiële afspraken kunnen dan weer worden herijkt. Bovendien: waar ambtelijke samenwerking nu wellicht een goede organisatievorm is, kan in 2025 een ander model nodig zijn.

- SVDL vindt dat Woerden en Oudewater gedurende de looptijd van de nieuwe dvo met elkaar het gesprek zouden moeten voeren over het perspectief op de samenwerking op de langere termijn.

2. Formuleer helder wat de samenwerking voor Woerden moet opleveren...

- ...en vertaal dit naar concrete (sub)doelen en resultaatgebieden. Het nemen van verantwoordelijkheid als grootste gemeente in de regio heeft Woerden de afgelopen jaren gezien als voornaamste reden om de samenwerking met Oudewater aan te gaan. Het is niet verwonderlijk dat de meerwaarde van de samenwerking voor Oudewater eenvoudiger is aan te wijzen dan voor Woerden. Toch denken wij dat het ook voor de samenwerking goed is als er een zekere wederkerigheid bestaat, waarin alle partijen de meerwaarde ervan ervaren.
- ...en start een proces om met Oudewater te spreken over het perspectief op de samenwerking op de lange termijn. Zowel Woerden als Oudewater hebben profijt van de samenwerking, al is de meerwaarde voor Woerden beperkter dan voor Oudewater. Dit roept de vraag op of en wanneer het gemeentebestuur van Woerden met het gemeentebestuur van Oudewater het gesprek wil aangaan over het perspectief op de samenwerking op de lange termijn.

5. Vier aanbevelingen ter versterking samenwerking (2/3)

...en rapporteer daarover aan de raad, neem hem mee in dilemma's. Ambtelijke samenwerking gaat over meer dan alleen het uitvoeren van het collegeprogramma. Dus is een stevige betrokkenheid voor de raad hierbij van belang. Door het delen van dilemma's van samenwerking met de raad kan het college de raad in positie brengen de samenwerking over de volle breedte te beoordelen en mee te denken over de doorontwikkeling ervan.

3. Herijk de financiële bijdragen van Oudewater aan Woerden

- SVDL is geen voorstander van een 'uurtje-factuur-tje-systematiek' rondom volledige ambtelijke integraties. De omvang van de programmabegroting van Oudewater zal altijd een bepaalde 'rem' geven op de claim die zij kan/wil doen op de ambtelijke organisatie. Samenwerken o.b.v. vertrouwen is een duurzamere basis dan een gedetailleerde kostenverdelingssystematiek. Vanuit dat principe kan Woerden de dienstverlening aan Oudewater continueren.
- Wel bevelen wij aan om eenmalig, voor het afsluiten van de nieuwe dvo, de structurele bijdrage van Oudewater aan Woerden te herijken. En deze bijdrage in overeenstemming te brengen met het actuele takenpakket dat Woerden voor Oudewater uitvoert.

- Daarnaast adviseert SVDL om in de nieuwe dvo helder vast te leggen hoe om te gaan met nieuwe ontwikkelingen die een structureel of incidenteel effect hebben op de kosten van de ambtelijke organisatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan (wettelijke) opgaven die op gemeenten af komen, waaronder de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg in 2020 en de Omgevingswet en langjarige trends als digitalisering, regionalisering, de energietransitie, klimaatadaptatie en het toenemende belang van data bij beleidsvorming.
- De eerste inspanningen die Woerden en Oudewater momenteel verrichten om een nieuwe systematiek te ontwerpen voor de meer- en minderkosten van projecten zou een impuls moeten krijgen, zodat deze afspraken helder zijn bij het besluit over het aangaan van een nieuwe dvo (raadsinformatiebrief inzake voortgang samenwerking Oudewater-Woerden op basis van partnerschap, 16 januari 2018).
- In deze brief wordt voorgesteld om meer- en minderwerkkosten als ware een rekening-courant bij te houden en achteraf naar rato te verrekenen, waarbij eventuele frictiekosten voor rekening van de partij is die het meer- of minderwerk veroorzaakt. Wel merkt SVDL op dat om deze methode te laten werken de verantwoordelijke partij en diens relatieve aandeel ondubbelzinnig aan de voorkant moeten kunnen worden vastgesteld. Is dat niet het geval, dan bestaat het risico dat deze methode discussies over een eventuele scheve kostenverdeling zal versterken in plaats van beslechten.

5. Vier aanbevelingen ter versterking samenwerking (3/3)

4. Werk verder aan standaardisering processen en harmonisatie beleid

- De verdere standaardisering van werkprocessen en de harmonisatie van beleid kan een impuls krijgen, om (het gevoel van) een onevenredig groot aandeel van Oudewater in de ambtelijke ureninzet te verminderen en efficiëntiewinst te behalen.
- Woerden en Oudewater kunnen gericht sturen op standaardisatie en harmonisatie, door een directielid van Woerden verantwoordelijk te maken voor een programma dat integratie van beide gemeenten en harmonisatie van werkprocessen, werkwijzen en (waar mogelijk en wenselijk) beleid bevordert. Wij denken hierbij aan de gemeentesecretaris van Oudewater.
- Daarbij is het wel van belang dat hiervoor politiek en bestuurlijk door beide partijen ruimte ontstaat. Maak daarom helder wat couleur locale is en wat het niet is. Zo kan worden voorkomen dat de harmonisatie van werkprocessen meer dan nodig wordt gepolitiseerd en beide partijen daarmee in tegenstellingen terecht komen.

BIJLAGEN

- A. Geraadpleegde documenten
- B. Geïnterviewde personen

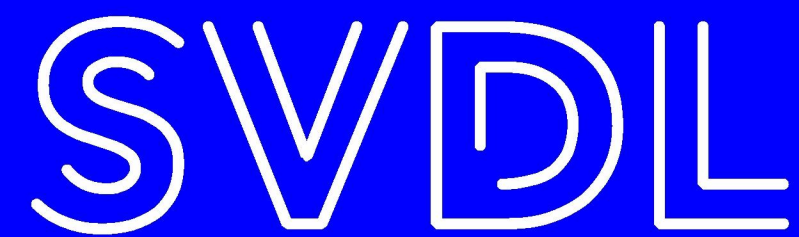


A. Geraadpleegde documenten

- Businesscase samenwerking Oudewater-Woerden, raadsvoorstel 13R.00322, 1 oktober 2013
- Berenschot (2011) – Uitkomsten fase 1 Verkenning Samenwerking Lopikerwaard
- Collegevoorstel Oudewater – Samenwerking Oudewater – Woerden op basis van partnerschap, 5 december 2017
- Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater-Woerden, versie 16 december 2013
- Raadsvoorstel Woerden (13R.00322) – Businesscase samenwerking Oudewater-Woerden, 1 oktober 2013
- Common Eye - Eindrapport Evaluatie DVO Oudewater-Woerden, 16 september 2016
- Memo Richtinggevende uitgangspunten Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden, 27 juni 2013
- Motie kaders evaluatie DVO ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater, 17 januari 2019
- Onderzoeksrapport Ambtelijke samenwerking gemeenten Oudewater en Woerden, 1 mei 2018
- Raadsinformatiebrief Woerden (18R.00512) – Ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater, 27 augustus 2018
- Raadsinformatiebrief inzake voortgang samenwerking Oudewater-Woerden op basis van partnerschap, 16 januari 2018
- Uitvoeringsovereenkomst Oudewater – Woerden 2018

B. Geïnterviewde personen

- Dhr. Wubbo Tempel, gemeentesecretaris Oudewater
- Dhr. Michiel van Kruijsbergen, gemeentesecretaris Woerden
- Mw. Erie Haak, lid ondernemingsraad Woerden
- Dhr. Ton Chaudron, lid ondernemingsraad Woerden
- Dhr. Pieter Verhoeve, burgemeester Oudewater
- Dhr. Victor Molkenboer, burgemeester Woerden
- Dhr. Wilfred van Barneveld, concerncontroller Woerden en Oudewater
- Dhr. Martien Brander, directeur gemeenten Woerden en Oudewater
- Het college van burgemeester en wethouders van Woerden
- Het college van burgemeester en wethouders van Oudewater
- Dhr. George Becht, wethouder Woerden
- De gemeenteraad van Woerden
- Dhr. Rob Smits, financieel adviseur Woerden
- Dhr. Rene Engels, financieel adviseur Woerden



SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Contactgegevens:

SVDL

info@svdl.nl

www.svdl.nl

06 – 124 62 946

Stan van de Laar

managing partner

s.vandelaar@svdl.nl

06 – 30 37 29 97

Joël Wieme

adviseur

j.wieme@svdl.nl

06 – 36 46 73 04

Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden

De ondergetekenden:

de publiekrechtelijke rechtspersoon de gemeente Oudewater, gevestigd te Oudewater, in deze vertegenwoordigd door haar burgemeester mr. drs. P. Verhoeve, hierna te noemen "opdrachtgever"

en

de publiekrechtelijke rechtspersoon de gemeente Woerden, gevestigd te Woerden, in deze vertegenwoordigd door haar burgemeester V.J.H. Molkenboer, hierna te noemen "opdrachtnemer"

hierna gezamenlijk te noemen: "partijen",

Overwegende dat:

1. de colleges van partijen op 6 december 2011 hebben besloten de uitvoeringskracht te bundelen door toe te werken naar één ambtelijke organisatie omdat de urgentie om samen te werken toeneemt gelet op de toenemende decentralisaties en bezuinigingen en de conclusie van een onderzoek naar samenwerking in de Lopikerwaard was dat de samenwerking tussen partijen kansrijk is;
2. de raad van opdrachtgever op 15 maart 2012 en de raad van opdrachtnemer op 30 januari 2012 hebben besloten toe te groeien naar één ambtelijke organisatie;
3. partijen samen meer uitvoeringskracht hebben om aan ontwikkelingen zoals de decentralisaties in het sociale domein en de vorming van regionale uitvoeringsdiensten met bijbehorende kwaliteitseisen te voldoen;
4. uit de bestuurskrachtonderzoeken van beide gemeenten blijkt dat de ambities hoger zijn dan de ambtelijke organisaties aankunnen en dat hier gezamenlijk meer evenwicht in kan worden bereikt;
5. de kwaliteit van de uitvoering kan worden verhoogd en de kwetsbaarheid van de organisaties kan worden verminderd door samen te werken waardoor efficiënter kan worden gewerkt;
6. de autonomie van beide gemeenten gewaarborgd moet blijven;
7. de raad van opdrachtgever op 4 juli 2013 en de raad van opdrachtnemer op 27 juni 2013 hebben besloten de samenwerking vorm te geven op basis van een dienstverleningsovereenkomst;
8. er een aantal uitgangspunten voor de samenwerking geldt, namelijk:
 - a. de gemeenteraden van partijen blijven hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uitvoeren;

- b. de gemeenteraden van partijen stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan;
 - c. versterking van de ambtelijke organisatie en burgers nabij dienstverlening staat voorop;
 - d. er wordt een effectief opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap georganiseerd;
 - e. opdrachten worden vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten per taakveld;
 - f. functies die dicht tegen de colleges aan functioneren, dienen in beide gemeenten ook dicht bij de colleges te worden georganiseerd;
 - g. het Stadhuis, Stadskantoor en Stadserf blijven de front office functie vervullen voor de inwoners van Oudewater;
 - h. de kosten en baten zoals opgenomen in de begroting 2014 van Oudewater zijn leidend voor de inhoud van de Dienstverleningsovereenkomst en bijbehorende uitvoeringsovereenkomsten. Als de Dienstverleningsovereenkomst en bijbehorende uitvoeringsovereenkomsten uiteindelijk verschillen ten opzichte van de begroting 2014 worden deze verschillen verklaard;
 - i. de kosten van de huisvesting van beide gemeenten maken geen deel uit van de Dienstverleningsovereenkomst;
 - j. er wordt een nulmeting gehouden naar de kwaliteit van dienstverlening van Oudewater en het streven is de kwaliteit van de dienstverlening binnen twee jaar op hetzelfde niveau als Woerden te hebben.
 - k. de samenwerkingsovereenkomst Sociaal Domein d.d. 5 juni 2012 wordt geïncorporeerd in de onderhavige Dienstverleningsovereenkomst.
9. de gemeenteraad van Oudewater op 12 december 2013 de kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater-Woerden heeft vastgesteld ten behoeve van de in artikel 3 genoemde, nog op te stellen, uitvoeringsovereenkomsten.

Komen het volgende overeen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

- a) College: college van burgemeester en wethouders;
- b) Overeenkomst: de onderhavige dienstverleningsovereenkomst;
- c) Uitvoeringsovereenkomst: document zoals bedoeld in artikel 3 van deze overeenkomst;
- d) Contactpersoon: persoon die bij opdrachtnemer eerste aanspreekpunt is voor opdrachtgever over de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst. Per uitvoeringsovereenkomst benoemt opdrachtnemer een contactpersoon.
- e) Dienstverlening: de werkzaamheden die opdrachtnemer uitvoert voor opdrachtgever zoals omschreven in de uitvoeringsovereenkomsten.

Artikel 2 Voorwerp van de overeenkomst

- 1. Opdrachtgever geeft aan opdrachtnemer opdracht tot het uitvoeren van de werkzaamheden overeenkomstig deze dienstverleningsovereenkomst en bijbehorende uitvoeringsovereenkomsten. Deze opdracht wordt door opdrachtnemer aanvaard.
- 2. Opdrachtgever neemt uitsluitend diensten af bij opdrachtnemer, tenzij in onderling overleg anders wordt afgesproken.
- 3. Opdrachtnemer neemt het personeel dat op 31 december 2014 in vaste dienst is bij opdrachtgever over in vaste dienst, met uitzondering van de griffier en de gemeentesecretaris. De condities die van toepassing zijn op de overgang van het personeel zijn vastgelegd in het Sociaal Plan Oudewater en het Sociaal Statuut Woerden.

Artikel 3 Uitvoeringsovereenkomsten

1. Op basis van deze dienstverleningsovereenkomst worden uitvoeringsovereenkomsten gemaakt waarin vastgelegd wordt welke diensten opdrachtnemer verleent aan opdrachtgever en welke (kwaliteits)eisen daarbij gelden. De uitvoeringsovereenkomsten bestaan uit een cluster van logisch samenhangende werkzaamheden die door opdrachtnemer verleend dienen te worden.
2. Jaarlijks, na vaststelling van de begroting, worden de uitvoeringsovereenkomsten in onderlinge overeenstemming aangepast indien een van de partijen dit nodig acht. De gemeentesecretaris van opdrachtgever treedt hiertoe in overleg met de contactpersonen en de gemeentesecretaris van opdrachtnemer.

Artikel 4 Wijzigingen in de omvang van de dienstverlening

1. Afspraken over wijzigingen in de omvang van dienstverlening worden gemaakt in de diverse uitvoeringsovereenkomsten.
2. Opdrachtnemer kan diensten uitbesteden aan derden. Opdrachtnemer waarborgt in dat geval dat de dienstverlening aan opdrachtgever conform deze overeenkomst en de uitvoeringsovereenkomsten plaatsvindt.

Artikel 5 Opdrachtgeverschap

1. Opdrachtgever treft de noodzakelijke maatregelen om het opdrachtgeverschap goed in te vullen.
2. Onder de maatregelen als bedoeld in lid 1 vallen in ieder geval het goed invullen van de volgende rollen:
 - a. De gemeenteraad van opdrachtgever blijft verantwoordelijk voor het stellen van kaders, onder andere aan de hand van de programmabegroting;
 - b. Het college van opdrachtgever is verantwoordelijk voor het vertalen van deze kaders naar specifieke opdrachten voor opdrachtnemer;
 - c. De gemeentesecretaris van opdrachtgever formuleert de opdrachten voor opdrachtnemer.
3. Voordat de opdracht wordt gegeven voor nieuwe taken toetst de gemeentesecretaris van opdrachtgever de uitvoerbaarheid van de opdracht bij de contactpersoon van opdrachtnemer en vraagt advies over de inhoud. In overleg wordt bepaald hoe de kosten gedekt worden. Worden de gemeentesecretaris van opdrachtgever en de contactpersoon het niet eens over de opdracht dan geldt de verzuimregeling als bedoeld in artikel 12.

Artikel 6 Opdrachtnemerschap

1. Opdrachtnemer treft de noodzakelijke maatregelen om het opdrachtnemerschap goed in te vullen.
2. Onder de maatregelen als bedoeld in lid 1 vallen in ieder geval het goed invullen van de volgende rollen:
 - a. De gemeenteraad van opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het opnemen van de dienstverlening in de programmabegroting van opdrachtnemer;
 - b. De gemeentesecretaris van opdrachtnemer is integraal verantwoordelijk voor de dienstverlening aan opdrachtgever;
 - c. De gemeentesecretaris van opdrachtnemer wijst per uitvoeringsovereenkomst een contactpersoon aan. De contactpersoon denkt mee in het realiseren van opdrachten. De contactpersoon adviseert constructief over de inhoud en uitvoerbaarheid van de opdrachten.

Artikel 7 Kwaliteitsafspraken

1. Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de juiste toepassing van regelgeving. Uitvoering van de regelgeving dient rechtmatig plaats te vinden. Toetsing vindt plaats door de externe accountant. De interne controle dient gewaarborgd te zijn. Opdrachtnemer dient opdrachtgever jaarlijks tijdig te informeren over de voortgang van de uitvoering van de overeenkomst in het lopende begrotingsjaar, zodat bijsturing binnen het dienstjaar nog kan plaatsvinden.
2. Uitgangspunt bij de afhandeling van aanvragen zijn de daarvoor wettelijk geldende termijnen. Opdrachtnemer is aansprakelijk voor claims op het gebied van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.
3. Overeenkomstig de verordeningen ex artikel 213a van de Gemeentewet bepalen de colleges van opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk welk onderzoek zij verrichten naar de uitvoering van de werkzaamheden.
4. Burgers van Oudewater kunnen gedurende nader vast te stellen tijden bij de receptie van het Stads kantoor, het Stadhuis en het Stadserf van Oudewater terecht voor front office taken. Tevens vinden in het Stads kantoor van Oudewater informatie(bijeenkomsten) en participatiebijeenkomsten van burgers en ondernemers over gemeentelijk beleid of de uitvoering daarvan plaats.
5. Burgers kunnen desgewenst op afspraak bij het Stads kantoor van Oudewater terecht voor complexe vragen.

Artikel 8 Informatieplicht

1. Opdrachtnemer zal met betrekking tot de door hem ingevolge deze overeenkomst te verrichten werkzaamheden, informatie aan wettelijk verplichte instanties leveren, al dan niet in mandaat, ten einde te voldoen aan de wettelijke verplichting(en) van opdrachtgever.
2. Partijen verstrekken wederzijds alle informatie die nodig is om uitvoering te geven aan de afspraken in deze overeenkomst.

Artikel 9 Mandaten

De bevoegde organen van opdrachtgever verlenen die mandaten en machtigingen die voor opdrachtnemer noodzakelijk zijn om de door hem in het kader van deze overeenkomst en de uitvoeringsovereenkomsten opgedragen werkzaamheden uit te kunnen voeren. Daarbij wordt aangesloten bij de werkwijze van opdrachtnemer, tenzij in onderling overleg anders wordt afgesproken.

Artikel 10 Kosten

1. De kosten van de dienstverlening worden per uitvoeringsovereenkomst bepaald met inachtneming van overweging 8 h.
2. Een twaalfde van het totale bedrag zoals opgenomen in de uitvoeringsovereenkomsten zal maandelijks overgemaakt worden aan opdrachtnemer, vóór de 25^e van de maand.
3. Jaarlijks worden de tarieven en de kosten uit de uitvoeringsovereenkomsten geïndexeerd. Hierbij wordt ten aanzien van de loonkosten uitgegaan van de stijging conform de CAO en de ontwikkeling van de sociale lasten. Voor overige kosten wordt het prijsindexcijfer materiële overheidsconsumptie (IMOC) gehanteerd.
4. De planning-en-controlcyclus van opdrachtgever zal zo veel mogelijk aansluiten op de cyclus zoals deze bij de opdrachtnemer wordt gehanteerd.

Artikel 11 Overlegstructuur

1. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de gemeentesecretaris van opdrachtgever en de contactpersonen bij opdrachtnemer over de voortgang van de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomsten.
2. De gemeentesecretarissen van partijen overleggen ten minste twee keer per jaar over de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst.
3. Er vindt ten minste twee keer per jaar overleg plaats tussen het college van opdrachtgever en het college van opdrachtnemer.
4. In de uitvoeringsovereenkomsten wordt geregeld hoe het overleg met portefeuillehouders plaatsvindt.

Artikel 12 Niet nakoming

1. Indien een uitvoeringsovereenkomst niet naar tevredenheid van een van de partijen wordt uitgevoerd, treden de gemeentesecretaris van opdrachtgever en de contactpersoon zo spoedig mogelijk in overleg en maken afspraken over het vervolg.
2. Worden de gemeentesecretaris van opdrachtgever en de contactpersoon het niet eens over de te maken afspraken (als bedoeld in lid 1), dan stuurt de gemeentesecretaris van de partij die de niet nakoming constateert een "melding van niet nakoming" aan de andere gemeentesecretaris en treden beide gemeentesecretarissen in overleg.
3. Worden de gemeentesecretarissen het niet eens dan betrekken zij de inhoudelijke portefeuillehouders erbij.
4. Worden de portefeuillehouders het niet eens dan betrekken zij de burgemeesters erbij. Wordt op dat niveau geen overeenstemming bereikt dan treedt de geschillenregeling als bedoeld in artikel 13 in werking.

Artikel 13 Geschillenbeslechting

1. Indien zich tussen partijen na toepassing van artikel 12 alsnog een geschil voordoet omtrent de inhoud van de overeenkomst, daaruit voortvloeiende of anderszins daarmee verbandhoudende overeenkomsten of uitvoering daarvan, zullen zij binnen één maand een overeenkomst tot mediation aangaan, teneinde het geschil op te lossen.
2. Van een geschil is sprake indien één van de partijen daarvan schriftelijk kennis geeft aan de andere partij.
3. Indien mediation niet tot overeenstemming leidt zal er om een bindende uitspraak worden gevraagd bij een onafhankelijke commissie onder extern voorzitterschap van een ervaren bestuurder.
4. Hangende het geschil zijn partijen gehouden aan de verplichtingen uit de overeenkomst te voldoen.

Artikel 14 Aansprakelijkheid

1. Indien een partij schade lijdt als gevolg van een toerekenbare tekortkoming van de andere partij in de nakoming van de ingevolge deze overeenkomst op laatstgenoemde partij rustende verplichtingen, is de schadelijdende partij verplicht om zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen drie maanden na ontdekking van deze schade hiervan schriftelijk melding te doen aan de andere partij. Dit met het oogmerk om de andere partij in de gelegenheid te stellen de schade te beperken, vast te stellen of te herstellen.
2. Indien er sprake is van schadeveroorzakend handelen van derden ten opzichte van de opdrachtgever is de opdrachtnemer aansprakelijk voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het handelen en voor de daaruit voortvloeiende kosten, indien de opdracht aan derden door opdrachtnemer is verstrekt.

Artikel 15 Nietigheid

De nietigheid of de ontoepasbaarheid van een bepaling van deze dienstverleningsovereenkomst leidt niet tot nietigheid of ontoepasbaarheid van de overige bepalingen in deze overeenkomst. Partijen verbinden zich de nietige of ontoepasbare bepaling zo spoedig mogelijk te wijzigen of te vervangen door een geldige bepaling die het beoogde doel van de oorspronkelijke bepaling benadert.

Artikel 16 Wijzigingen

Tussentijdse wijziging van deze overeenkomst is mogelijk, met schriftelijke instemming van beide partijen. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over tussentijdse wijziging is de geschillenregeling als bedoeld in artikel 13 van de onderhavige overeenkomst van toepassing.

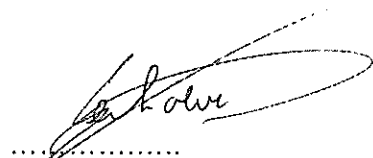
Artikel 17 Hardheidsclausule

In zeer bijzondere omstandigheden kunnen partijen afzien van uitvoering van deze overeenkomst op grond van onbillijkheden van overwegende aard. Bij verschil van inzicht over de toepassing van dit artikel, is artikel 13 van de onderhavige overeenkomst (geschillenbeslechting) van toepassing.

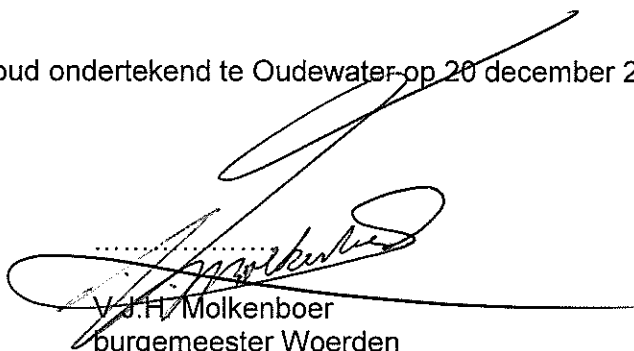
Artikel 18 Duur en beëindiging van de overeenkomst

1. Deze overeenkomst treedt op 1 januari 2015 in werking.
2. Tot 1 januari 2021 is beëindiging van deze overeenkomst niet mogelijk. Voor 1 juli 2019 evalueren partijen deze overeenkomst en maken afspraken over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van deze overeenkomst.
3. Met ingang van 1 januari 2021 is beëindiging van de overeenkomst mogelijk per 1 januari van elk jaar, met een minimale opzegtermijn van 18 maanden en na een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad.
4. De colleges brengen gezamenlijk in beeld wat de kosten zijn die verband houden met de beëindiging. Bereiken zij hierover geen overeenstemming dan geldt de geschillenregeling als bedoeld in artikel 13. De kosten die verband houden met de beëindiging zijn in principe voor de opzeggende partij, tenzij er als gevolg van het doorlopen van het mediationtraject andere afspraken zijn gemaakt of door de onafhankelijke commissie, onder extern voorzitterschap, een bindende uitspraak is gedaan. Onder deze kosten worden in ieder geval verstaan: personele frictiekosten (wachtgeldverplichtingen) en frictiekosten voor het ontvlechten van de organisaties.

Aldus overeengekomen en in tweevoud ondertekend te Oudewater op 20 december 2013



mr. drs. P. Verhoeve
burgemeester Oudewater



V.J.H. Molkenboer
burgemeester Woerden

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

Kennissenemen 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. Molkenboer



Motie kaders evaluatie DVO ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater

De raad van de gemeente Woerden, in vergadering bijeen op 17 januari 2019,

Constaterende dat:

1. In de dienstverleningsovereenkomst Woerden-Oudewater (hierna: DVO) is vastgelegd dat partijen voor 1 juli 2019 de overeenkomst evalueren;
2. Dat er los van de DVO, in 2019 door de raad vastgestelde kaders voor regionale samenwerking nodig zijn.

Overwegende dat:

1. Het van belang is dat de DVO-uitgangspunten en de praktijk op hoofdlijnen worden geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie dienen ter beantwoording van de vraag hoe de samenwerking met Oudewater kan worden verbeterd.¹
2. Een constructieve Politieke Avond van 28 juni 2018 p basis van een discussiestuk over de ambtelijke samenwerking met Oudewater heeft geresulteerd in heldere vragen aan het college en vervolgens tot een richtinggevende raadsinformatiebrief;
3. Bij de behandeling van de raadsinformatiebrief op 13 december een brede wens is geuit tot het geven van kaders voor de evaluatie vanuit de raad aan het college;

Verzoekt het college:

1. Om op korte termijn een evaluatie uit te laten voeren van de DVO door een onafhankelijke deskundige externe organisatie, vanuit het perspectief van de gemeente Woerden als opdrachtnemer, met het doel te komen tot leer- en verbeterpunten.
2. Daarbij de volgende vragen mee te nemen:
 - a. Wat is de meer-/minderwaarde van de samenwerking tot op heden en welke verbeteringen zijn gewenst met focus op de optimalisatie van de werkprocessen voor de (ambtelijke) organisatie? Graag deze op hoofdlijnen kwantificeren (financieel) en kwalificeren;
 - b. Hoe zijn de onafhankelijke bevoegd- en verantwoordelijkheden beleidsvoorbereiding (dubbelfuncties ambtenaren en secretaris en controller) en besluitvorming van het college van B&W van Woerden (gezamenlijke B&W overleggen) geborgd?
 - c. Welke belangrijke risico's zijn er te onderkennen?
3. Om na te gaan hoe de klant Oudewater de dienstverlening ervaart.²

en gaat over tot de orde van de dag.

Simon Brouwer, ChristenUnie/SGP

Arjen Draisma, CDA

Birgitte van Hoesel, D66

Marieke van Noort, Progressief Woerden

Wilma de Mooij, SP

¹ We willen vaststellen hoe de samenwerking is geweest met een focus op wat er te verbeteren is

² Dit kan ingevuld worden door af te stemmen met Oudewater, die ook een evaluatie uitvoert of in de eigen evaluatie mee te nemen

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 terugverdiendtijd van € 755.000,- / € 135.000,- = 5,5 jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij deze terugverdiendtijd 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

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).

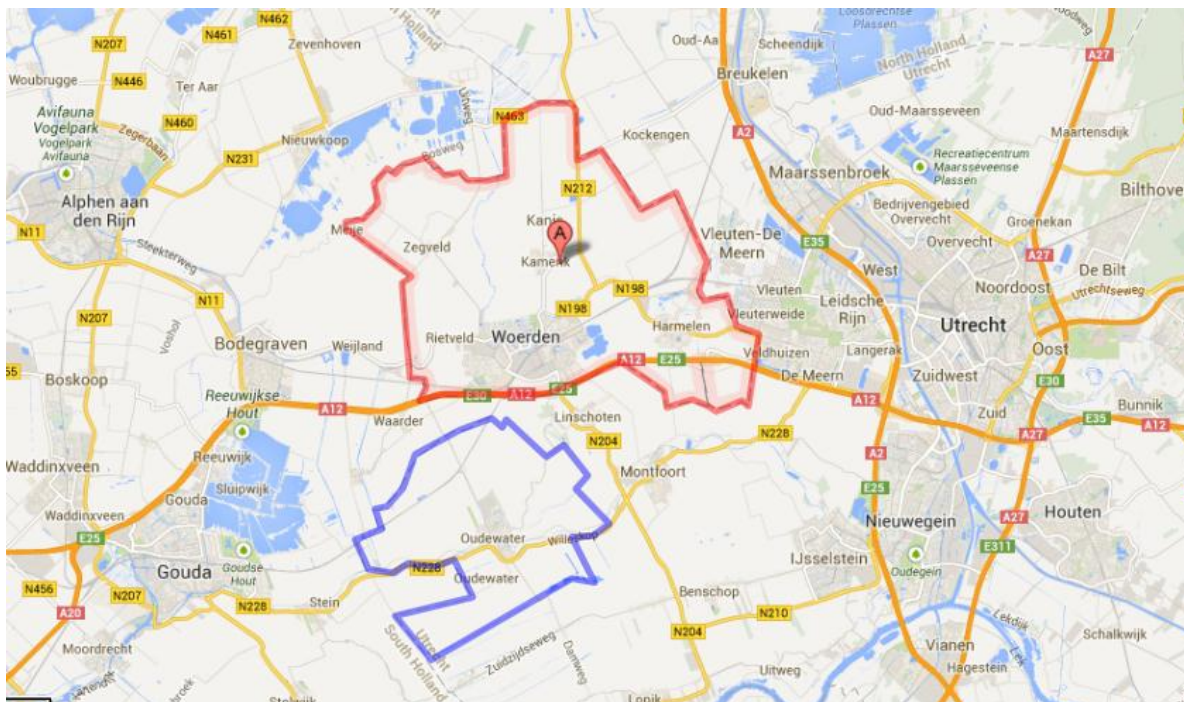
Beide gemeenten hebben hiertoe besloten op respectievelijk 30 januari 2012 (Woerden) en 15 maart 2012 (Oudewater). De twee gemeenten werken op dit moment al samen en doen dit sinds 1-1-2007 op het gebied van uitvoering van Werk en Inkomen. Sinds 1-7-2012 is het volledige sociale beleid overgedragen van 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 zoemen 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 Hollandsche 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.

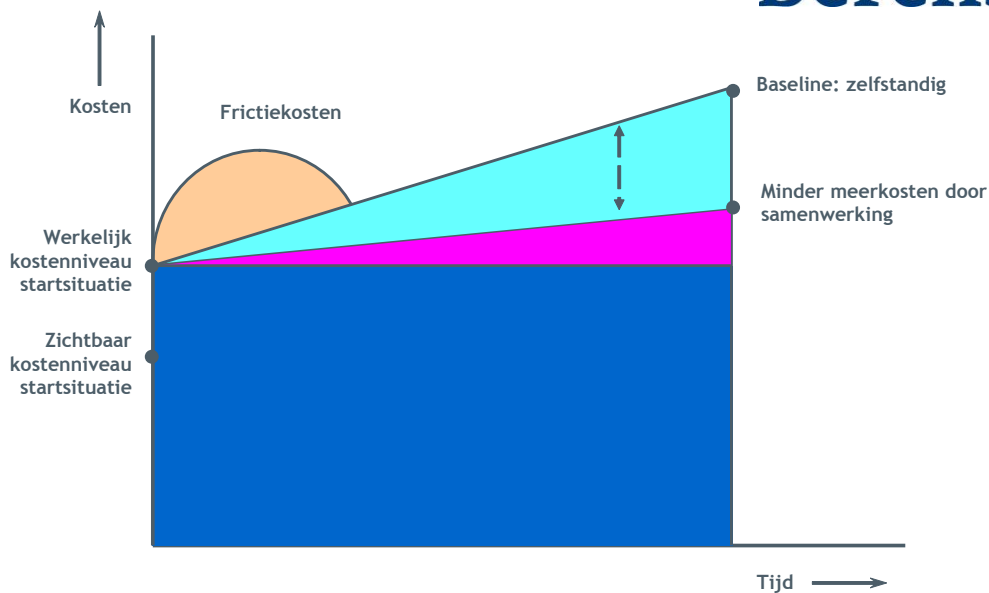
De hierboven beschreven ontwikkeling is niet meegenomen in de hieronder gepresenteerde analyse. Wij gaan uit van de huidige omstandigheden en de effecten die beschreven worden bij een gelijkblijvend investeringsniveau. Gezien die uitgangspunten verwachten wij dat door de samenvoeging op ICT besparingsvoordelen 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 verrekensystemen 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.



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.

Kennismemen 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 overbodig 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:

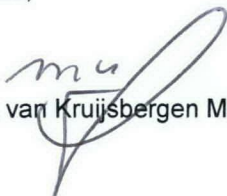
Zoals gesteld zullen er projecten worden opgezet om dit partnerschap in te voeren, onder leiding van een project- of programmamanager. De raden zullen op de hoogte worden gehouden van de voortgang en de effecten van de invoering.

Bijlagen:

Voorstel partnerschap Oudewater en Woerden (17i.06076)

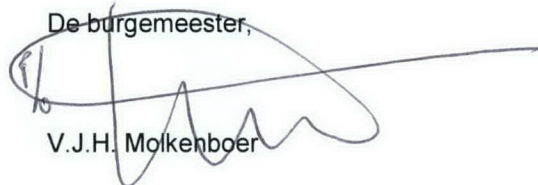
De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA



De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer





Onderwerp: Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater - Woerden (DVO)

De raad van de gemeente Woerden;

gelezen het voorstel d.d. 9 mei 2019 van:
- burgemeester en wethouders

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

b e s l u i t:

1. Kennis te nemen van bijgevoegde evaluatierapportage van adviesbureau Seinstra Van de Laar.
2. Het samenwerkingsmodel met Oudewater, waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst verleent, te continueren.
3. Het college opdracht te geven om, in overleg met de gemeente Oudewater, een nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen. De bevindingen uit de rapportage van Seinstra Van de Laar kunnen worden gebruikt voor het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst.
4. Het college opdracht te geven om de nieuwe dienstverleningsovereenkomst uiterlijk in het 1e kwartaal van 2020 ter besluitvorming aan de raad aan te bieden.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Woerden in zijn
openbare vergadering, gehouden op

De griffier,

De voorzitter,

drs. M.J.W. Tobeas

V.J.H. Molkenboer
