

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

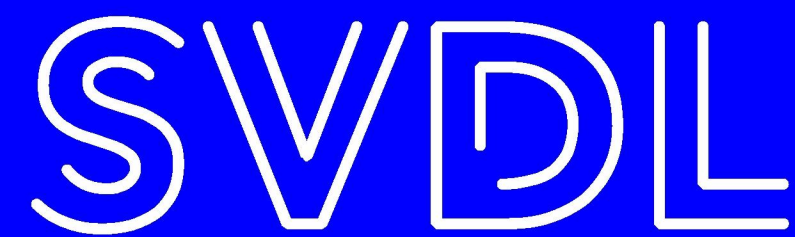


A. Geraadpleegde documenten

- 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