

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