



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:

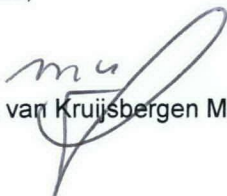
Zoals gesteld zullen er projecten worden opgezet om dit partnerschap in te voeren, onder leiding van een project- of programmamanager. De raden zullen op de hoogte worden gehouden van de voortgang en de effecten van de invoering.

Bijlagen:

Voorstel partnerschap Oudewater en Woerden (17i.06076)

De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA



De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer

