

Raadsvoorstel

Opsteller

Catsburg, Edwin

Vergadering van

3 juni 2025

Kenmerk

Z/23/064308 / D/25/184779

Portefeuillehouder

Mariëtte Pennarts-Pouw

Portefeuille

Personeel & Organisatie & ICT

Onderwerp

Samenwerking Woerden Oudewater

Samenvatting

Sinds 2015 werken de gemeenten Woerden en Oudewater samen op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Uit de evaluatie van 2024 blijkt dat hoewel deze samenwerking nog steeds meerwaarde biedt, niet toekomstbestendig is zonder verbeteringen in de samenwerking. In december 2024 hebben beide gemeenteraden het besluit genomen dat de colleges een nieuwe samenwerking voor een periode van vier jaar kunnen gaan voorbereiden. Aan het raadsbesluit tot een nieuwe samenwerkingsperiode zijn tevens vijf inhoudelijke onderwerpen verbonden. Om hieraan invulling te geven, hebben de colleges een verbeterplan laten opstellen. Dit plan vormt de basis voor een professionele, meer zakelijke samenwerking, met duidelijke afspraken en een gezamenlijke koers. Een betere samenwerking moet zorgen voor betere dienstverlening aan de inwoners en organisaties van Woerden en Oudewater. In dit raadsvoorstel staan de voorgestelde verbeteringen uit het plan centraal.

De nieuwe samenwerking is beoogd in te gaan op 1 januari 2026 en loopt tot en met 31 december 2029. Binnen deze periode zijn beide gemeenten in de gelegenheid om hun toekomstperspectief op de samenwerking verder te ontwikkelen. Dit gesprek over de lange termijn wordt separaat georganiseerd als een tweede traject (spoor 2). De looptijd van de nieuwe samenwerking van vier jaar biedt beide gemeenten rust en ruimte om dit proces zorgvuldig te doorlopen.

Gevraagd besluit

1. Kennis te nemen van het verbeterplan voor de samenwerking tussen Woerden en Oudewater, getiteld “*Samen sterker – op naar krachtig en verbindend samenspel*”.
2. Geen wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen met betrekking tot de voorgenomen nieuwe samenwerking, zoals uiteengezet in het bijgevoegde verbeterplan, tussen gemeente Woerden en Oudewater.

Inleiding

De huidige dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Oudewater loopt af op 31 december 2025. Daarmee eindigt het formele kader waarbinnen de ambtelijke fusie de afgelopen jaren is vormgegeven. Deze ambtelijke samenwerking is sinds 1 januari 2015 officieel van kracht. Belangrijke overweging bij het aangaan van deze verregaande samenwerking vanuit het Woerdens perspectief was destijds het nemen van verantwoordelijkheid in de regio. Voor Oudewater speelde vooral het behoud van de zelfstandigheid een voorname rol om deze vorm van samenwerking aan te gaan.

Uit de evaluatie van 2024 blijkt dat de samenwerking nog steeds meerwaarde heeft, maar in haar huidige vorm niet bestendig is. Zonder nieuwe afspraken over governance, kwaliteits- en kwantiteitsnormen, harmonisatie en financiering doet het simpelweg verlengen van de huidige overeenkomst geen recht aan de uitkomsten van het evaluatietraject.

Om de samenwerking te verbeteren, hebben beide gemeenteraden in december 2024 het besluit genomen om een nieuwe samenwerking voor te bereiden. Daarbij is gekozen voor de grondhouding 'zakelijk partnerschap', vastgelegd in een samenwerking met een looptijd van vier jaar. Deze periode biedt de ruimte om gezamenlijk te investeren in het verbeteren van de samenwerking die moet resulteren in betere dienstverlening aan onze inwoners en organisaties, terwijl tegelijkertijd het bredere toekomstperspectief (spoor 2) kan worden verkend.

Inleidend de hoofdlijnen van de verbeterde samenwerking

Het verbeterplan biedt een stevige inhoudelijke en organisatorische basis voor een sterk verbeterde samenwerking tussen Woerden en Oudewater. De belangrijkste verbeteringen op een rij:

1. Eén gezamenlijke opdracht aan de organisatie, waarmee dubbele aansturing wordt voorkomen en ambtelijke capaciteit in balans komt met bestuurlijke prioriteiten.
2. Heldere rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, waardoor sturing, uitvoering en verantwoording logisch en voorspelbaar zijn ingericht.
3. Verbeterde afspraken over kwaliteit, kwantiteit en harmonisatie, inclusief toepassing van de PDCA-cyclus, zodat teams weten wat basisdienstverlening is en signaleren wanneer sprake is van aanvullende dienstverlening. Dit is uitgewerkt in het concept samenwerkingshandvest.
4. Ruimte voor maatwerk én uniformiteit, met het harmonisatie-uitgangspunt dat “de uitvoering zo praktisch en eenvoudig mogelijk moet zijn voor de organisatie”, waarbinnen lokale verschillen kunnen blijven bestaan waar nodig, maar de samenwerking ook efficiëntievoordelen gaat creëren.
5. Borging via de ONS-desk (= Onze Nieuwe Samenwerkingsdesk), die middels coördineren en faciliteren de schakel is tussen bestuur en organisatie.
6. Een geobjectiverde en schaalbare financiële verdeling o.b.v. de verhouding van de gemeentefondsuitkering.

Participatieproces

Evaluatie, Verbeterplan en factsheets

Gedurende het gehele traject van evalueren tot concrete verbeteringen hebben in totaal ca. 120 medewerkers geparticipeerd. De concept factsheets (samenwerkingshandvest) zijn door de vakteams tot stand gekomen gedurende de periode december 2024 - maart 2025. In totaal hebben 81 medewerkers deelgenomen aan deze sessies.

Ondernemingsraad

De ondernemingsraad (OR) is meegenomen in de belangrijke voortgangsmomenten. Met de OR is gedurende het evaluatietraject gesproken en men heeft kunnen spiegelen in het begintraject van de evaluatie. De voorlopige verbeterlijnen zijn in domeinbijeenkomsten in januari en februari 2025 met de participerende collega's doorgenomen. In dit traject heeft een aantal OR-leden geparticipeerd, echter wel vanuit hun rol als teamlid en niet als OR-lid.

Colleges en directie

De colleges en de directie zijn gedurende het traject actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van het verbeterplan. Via themasessies zijn zij geïnformeerd en hebben zij gespiegeld op de inhoudelijke richting. Na oplevering van het conceptplan zijn collegeleden van beide gemeenten in wisselende samenstellingen met elkaar in gesprek gegaan over de betekenis en gevolgen van de voorgestelde aanpak. Voor deze gesprekken zijn zogeheten DVO-tafels georganiseerd rond de hoofdthema's die door de raad als randvoorwaardelijk zijn meegegeven:

1. Governance
2. Kwaliteit, kwantiteit en harmonisatie
3. Financiële methodiek

De inzichten en afspraken uit deze bestuurlijke tafels zijn verwerkt in het nu voorliggende verbeterplan dat als bijlage bij dit raadsvoorstel is opgenomen.

Wat willen we bereiken

Verlengen van de samenwerking tussen gemeente Woerden en Oudewater voor een periode van vier jaar, met een beoogde ingangsdatum van 1 januari 2026 en einddatum van 31 december 2029. In deze periode krijgt de samenwerking een meer zakelijke en professionele inrichting en aansturing. Daarbij wordt de huidige dienstverleningsovereenkomst

vervangen door een samenwerkingsovereenkomst, gebaseerd op de grondhouding van 'zakelijk partnerschap'. De doelstellingen van de (nieuwe) samenwerking zijn de volgende:

- Samenwerken op basis van grondhouding 'zakelijk partnerschap';
- Diensten zo goed als mogelijk organiseren (het beste beleid) waarbij de uitvoering zo praktisch en eenvoudig mogelijk moet zijn voor de organisatie;
- Verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en uitvoering;
- Versterken van de uitvoeringskracht en verminderen van (personele) kwetsbaarheid, en
- Dezelfde opgaven gezamenlijk aanpakken met optimalisatie van kennisuitwisseling en kruisbestuiving als gevolg.

Gedurende de nieuwe samenwerkingsperiode van vier jaar zijn beide gemeenten in de gelegenheid om hun toekomstperspectief op de samenwerking verder te ontwikkelen.

Wat gaan we daarvoor doen

Conform het raadsbesluit van december 2024 zijn aan de nieuwe samenwerkingsperiode vijf inhoudelijke thema's verbonden: governance, kwaliteit, kwantiteit, harmonisatie en financiële verdeelsleutel. Deze thema's zijn in het verbeterplan uitgewerkt in drie samenhangende interventies:

1. Institutioneel – versterking van rolneming en rolvastheid,
2. Procedureel – afspraken over basis- en aanvullende dienstverlening, kwaliteitsnormen en financiering,
3. Relatieel – aandacht voor cultuur, gedrag en samenwerking op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid.

De drie interventies vormen de kern van het verbeterplan en geven richting aan de gewenste beweging naar een meer zakelijke en professionele samenwerking tussen Woerden en Oudewater. Elk van de interventies draagt op eigen wijze bij aan het versterken van de samenwerking.

In het verbeterplan is een speciale functionaris ten aanzien van de samenwerking opgenomen. Deze persoon faciliteert en coördineert de samenwerking door afstemming te organiseren tussen bestuur, opdrachtgever en de ambtelijke organisatie. In de nieuwe samenwerking heet dit de ONS-desk (Onze Nieuwe Samenwerking). De ONS-desk bewaakt gemaakte afspraken, ondersteunt bij de uitvoering van het verbeterplan en zorgt voor tijdige signalering en agendering van knelpunten. Daarmee draagt de ONS-desk bij aan een versterkte samenwerking en vormt hij of zij een essentieel onderdeel in het sturingsconcept.

Argumenten

1 Institutioneel - Governance

Een belangrijke verandering in de nieuwe samenwerking is de herinrichting van de governance: het sturingsprincipe wordt fundamenteel anders ingericht. Waar voorheen twee afzonderlijke gemeentebesturen op onderdelen sturing gaven aan de ambtelijke organisatie, wordt in de nieuwe situatie gewerkt met een duidelijk gelaagd model van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat versterkt de samenwerking, verhoogt de voorspelbaarheid en zorgt voor een organisatie die beter in staat is beide gemeenten kwalitatief goed te bedienen.

De colleges van Woerden en Oudewater zijn gezamenlijk eigenaar van de samenwerking. Woerden blijft juridisch eigenaar van de ambtelijke organisatie – denk aan rechtspositie, aanstelling en hiërarchische sturing. De samenwerking zelf is expliciet een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Vanuit het eigenaarschap volgt het collectieve opdrachtgeverschap van de twee gemeentesecretarissen. Zij zijn collectief opdrachtgever namens beide colleges. Hiermee ontvangt de ambtelijke organisatie niet langer twee opdrachten, maar één heldere, integrale opdracht. Dit voorkomt dat capaciteit en opdracht niet in disbalans zijn, en zorgt voor meer rust en focus in de uitvoering.

De opdrachtnemerrol ligt bij de directie, teammanagers en medewerkers van de organisatie. Zij vertalen de gezamenlijke opdracht naar uitvoering, binnen de beschikbare capaciteit en middelen.

2 Procedureel - Kwaliteit, kwantiteit, harmonisatie

De procedurele verbeteringen binnen de samenwerking tussen Woerden en Oudewater richten zich op vier centrale thema's: kwaliteit, kwantiteit, harmonisatie en financiën. Elk van deze thema's wordt aangepakt met concrete afspraken, met als doel om te komen tot een meer voorspelbare, transparante en professionele werkwijze. Deze afspraken zijn

uitgewerkt in een concept- samenwerkingshandvest, dat straks de spil vormt in de operationele uitvoering van de samenwerking. Dit is nu ter illustratie bijgevoegd.

De afspraken over kwaliteit en kwantiteit zijn aanzienlijk aangescherpt ten opzichte van de huidige samenwerking. Per team is in het samenwerkingshandvest gespecificeerd wat onder basisdienstverlening en wat onder aanvullende dienstverlening valt. Daarbij zijn kwaliteitsnormen zover als bekend en objectief opgenomen en wordt periodiek geëvalueerd (PDCA-cyclus). Noodzakelijke inzichten in ureninzet en expertise worden via de lijn van organisatieontwikkeling opgepakt, al bevindt dit zich nu nog in de fase van planvorming. Door te werken met eenduidige team- en capaciteitsplannen ontstaat de mogelijkheid om gemeentelijke ambities in evenwicht te brengen met de beschikbare uitvoeringskracht. Dit maakt het mogelijk om niet alleen op inhoud, maar ook concreet op output te sturen. Voor de samenwerking betekent dit dat helder wordt hoeveel inzet Oudewater mag verwachten, waar knelpunten ontstaan, en hoe capaciteit structureel en voorspelbaar verdeeld kan worden op basis van inzicht in werkdruk en beschikbaarheid.

Voor het thema harmonisatie is gekozen voor het uitgangspunt “harmoniseren, tenzij”. Dit betekent dat het streven is om beleid en werkwijzen tussen beide gemeenten gelijk te trekken, maar alleen als dit verantwoord is gezien schaalverschillen, lokale voorkeuren en bestuurlijke autonomie. In de praktijk betekent dit dat nieuw beleid altijd wordt getoetst op mogelijkheden tot harmonisatie, maar dat er ruimte blijft voor maatwerk. Zo ontstaat er enerzijds meer uniformiteit in uitvoering, maar blijft er ook ruimte voor couleur locale.

De afspraken over financiën zijn nu vastgelegd op basis van een driedeling:

1. Basisdienstverlening wordt afgerekend op basis van een verdeelsleutel die gebaseerd is op de verhouding van de gemeentefondsuitkering van het Rijk.
2. Aanvullende dienstverlening wordt één-op-één doorbelast aan de afnemende gemeente.
3. Projecturen worden afgerekend via een ‘uurtje-factuur’-systematiek.

De concrete kostenverdeling en verdiepende afspraken per team zijn opgenomen in het verbeterplan.

3 Relationeel - Vertrouwen en gelijkwaardigheid

Het derde interventiegebied, relationeel, richt zich op gedrag, houding en samenwerking en zal deels worden opgepakt via de lijn van het bredere organisatieontwikkelingstraject. Aspecten als cultuurverandering, vertrouwen en samenspel sluiten direct aan bij de ambities die binnen dit programma centraal staan. Een samenwerking is pas effectief als er ook op relationeel vlak wordt geïnvesteerd. Dat betekent aandacht voor onderlinge communicatie, aanspreekcultuur en het voorkomen van bestuurlijke of ambtelijke misverstanden. Het relationele aspect is cruciaal om de institutionele en procedurele afspraken ook daadwerkelijk te laten functioneren in de praktijk.

Het verbeterplan geeft richting aan een betere samenwerking tussen Woerden en Oudewater. Het brengt structuur aan in rollen, beschrijft verantwoordelijkheden, een herijkte methodiek voor financiële afspraken en markeert de overgang van een klassieke dienstverleningsovereenkomst naar een meer gelijkwaardig en professioneel samenwerkingsverband. Een aantal belangrijke overwegingen:

- De samenwerking blijft gericht op het versterken van de uitvoeringskracht en het verminderen van kwetsbaarheden.
- Woerden blijft eigenaar van de organisatie, beide rechtsposities blijven ongewijzigd. Dit betekent o.a. dat de hiërarchische aansturing van de organisatie een bevoegdheid blijft van Woerden.
- Van de colleges wordt integraliteit in denken en doen verwacht bij het stellen van prioriteiten en ambities. De gemeentesecretarissen organiseren het collectieve opdrachtgeverschap.
- Het verbeterplan introduceert een meer zakelijke benadering met heldere rolverdeling, aandacht voor 'kwaliteit, kwantiteit en harmonisatie', en vernieuwde financiële afspraken op basis van het Gemeentefonds.
- De samenwerking gaat over van een dienstverleningsovereenkomst naar een samenwerkingsovereenkomst, met implicaties voor het samenspel, de governance en rolneming.
- Een belangrijke doelstelling van de samenwerking is dat de uitvoering zo praktisch en eenvoudig mogelijk moet zijn voor de organisatie.
- Voor het college de herziene samenwerkingsovereenkomst aangaat, is het van belang dat de raad haar wensen en bedenkingen kan meegeven.

Kanttelingen, risico's en alternatieven

Een aandachtspunt van het voorliggende raadsvoorstel is dat de definitieve juridische documentatie – de samenwerkingsovereenkomst – niet is bijgevoegd. Tegelijkertijd vormt het verbeterplan het meest volledige en gedetailleerde document waarin de doelstellingen van de samenwerking, de governance, rollen & verantwoordelijkheden

en financiële kaders zijn uitgewerkt. Dit plan gaat verder dan een juridische overeenkomst, die uiteindelijk een afgeleide en geformaliseerde doordruk is van de inhoud van het verbeterplan. Door de raad nu in positie te brengen op basis van dit inhoudelijke fundament, wordt zij optimaal in staat gesteld om mee te kijken op de échte inhoud en gerichte wensen en bedenkingen mee te geven. Dit voedt het juridisch kader dat uiteindelijk, conform het verbeterplan, door het college wordt vastgesteld. Indien uw raad besluit tot wensen en/of bedenkingen zullen wij u laten zien hoe deze zijn verwerkt. U ontvangt hierover na de zomer een raadsinformatiebrief.

De huidige dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Oudewater loopt formeel af op 31 december 2025. Indien er geen akkoord is bereikt over een nieuwe samenwerking, treden de beëindigingsbepalingen uit de huidige overeenkomst in werking. De huidige DVO zegt daarover: *“Dit houdt in dat de partijen, in de alsdan bestaande overlegstructuur, in overleg gaan over de gevolgen van beëindiging. Bereiken zij geen overeenstemming over die gevolgen, dan is de geschillenbeslechtingsclausule (...) van toepassing.”*

Dit zal een grote impact hebben op de ambtelijke organisatie en de continuïteit van dienstverlening. Het onderstreept de urgentie om tijdig tot besluitvorming en implementatie te komen.

De uitvoering van het verbeterplan vormt de sleutel tot het daadwerkelijk versterken van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater. Door de concrete afspraken te vertalen naar de praktijk zal de aansturing sterk verbeteren en hiermee ook de samenwerking. Tegelijkertijd sluit de implementatie aan bij de bredere lijn van organisatieontwikkeling binnen de gemeente Woerden. Thema's als integraal werken, eigenaarschap en versterking van de sturing worden in de samenwerking concreet zichtbaar en toepasbaar. Zo draagt de uitvoering van het verbeterplan niet alleen bij aan een stevigere samenwerking, maar ook aan de ontwikkeling van de organisatie als geheel.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Systematiek

De dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeenten Woerden en Oudewater kent een driedelige opbouw, waarmee helderheid wordt geboden over de inzet van ambtelijke capaciteit, kostenverdeling en afrekenstructuur:

1. Basisdienstverlening betreft generieke, wettelijke taken die voor beide gemeenten noodzakelijk zijn. Deze worden in principe verdeeld volgens een verdeelsleutel van de verhoudingen in het gemeentefonds. De verhouding in het Gemeentefonds is 16,5% Oudewater en 83,5% Woerden. De verhouding wordt jaarlijks herijkt.
2. Aanvullende dienstverlening betreft specifieke beleidskeuzes of wensen van één van beide gemeenten. Denk aan taken zoals communicatie via Tamtam, de inzet van gebiedsgericht werken of Koopgarant.
3. Projecturen worden afgerekend op basis van daadwerkelijke inzet. Deze uren worden volgens 'uurtje-factuurkje' verwerkt tegen een vastgesteld tarief. De afspraken over de methodiek van verdelen, verrekenen en nacalculeren worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst (SOK), een juridisch document dat toekomstbestendig moet zijn en onafhankelijk is van jaarlijkse wijzigingen in inhoud of bedragen. De gedetailleerde methodiek voor kostenverdeling is vastgelegd in het verbeterplan.

Voorlopige doorrekening

De voorlopige financiële doorrekening van de nieuwe samenwerking is gebaseerd op de verdeelmethodiek zoals uitgewerkt in het verbeterplan. De voorlopige doorrekening is gebaseerd op de begrotingscijfers van 2025 en verder uitgewerkt dan de berekening in het verbeterplan. Op basis van deze systematiek komt de voorlopige doorrekening uit op een financieel effect van ca. € 950.000 ten gunste van Woerden, ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige situatie (begroting 2025) is de bijdrage van Oudewater al met €250.000 verhoogd naar aanleiding van de uitkomsten in het evaluatietraject.

Het genoemde bedrag van ca. €950.000 is nog indicatief. In het bestuurlijke gesprek tussen Woerden en Oudewater kunnen nog inhoudelijke en financiële keuzes worden gemaakt die van invloed zijn op de definitieve verdeling en hoogte van dit bedrag. De voorlopige doorrekening biedt daarmee een realistisch vertrekpunt, maar is nog geen eindbeeld. De definitieve verwerking in de gemeentelijke begroting vindt plaats via de kadernota of, indien nodig, via bijstelling in de programmabegroting 2026.

ONS-desk

Voor de invulling van de ONS-desk is naar verwachting circa 20 uur per week nodig. Het betreft een functie die cruciaal is om de samenwerking stevig neer te zetten en de verbeteringen uit het plan duurzaam te verankeren in de praktijk. De inzet start met een aanloopfase in het derde en vierde kwartaal van 2025 en loopt door in ieder geval de jaren 2026 en 2027. Voor deze functie moet incidentele financiële dekking worden gevonden, buiten de reguliere formatie om. De

kosten voor de ONS-desk, ca. € 70.000, worden gelijk verdeeld tussen beide gemeenten, op basis van een 50/50-verdeling.

Communicatie

Dit project kent meerdere kritieke communicatiemomenten, waarbij zorgvuldige afstemming en samenwerking met het team Communicatie essentieel is. In de afgelopen maanden is zowel intern richting de organisatie als extern richting inwoners en organisaties in Woerden en Oudewater gecommuniceerd over het traject richting een nieuwe samenwerking.

Ook in de komende fase blijft communicatie cruciaal om draagvlak, begrip en vertrouwen te behouden en versterken. Het team Communicatie is actief betrokken bij het proces rondom de nieuwe samenwerking en zorgt samen met betrokkenen voor toegankelijke communicatie. Onderdeel hiervan is ook de persvoorlichting, waarbij de beeldvorming rond de samenwerking zorgvuldig wordt bewaakt.

Vervolgproces

Voorliggend raadsvoorstel betreft een wensen- en bedenkingenprocedure, waarmee de gemeenteraad in positie wordt gebracht om voorafgaand aan besluitvorming door het college richting te geven aan de nieuwe samenwerking. Op basis van deze input kan het college in juli 2025 een definitief besluit nemen over het aangaan van de nieuwe samenwerking en de juridische documentatie die wordt opgesteld vanuit het definitieve verbeterplan. Hierover ontvangt u na het zomerreces een raadsinformatiebrief.

In de tweede helft van 2025 volgt de implementatiefase, waarin de voorbereidingen worden getroffen voor de formele start per 1 januari 2026. In deze fase speelt de functionaris van de ONS-desk een rol in de coördinatie en borging van de afspraken, zodat de nieuwe samenwerking zorgvuldig en voortvarend kan worden ingevoerd.

Bevoegdheid raad

Op basis van artikel 169 Gemeentewet wordt de raad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken over voornemens van het college met belangrijke beleidsmatige gevolgen. De voorgenomen nieuwe samenwerking tussen Woerden en Oudewater valt daaronder.

Bijlagen

1. Verbeterplan samenwerking - D/25/195375
2. Conceptuitwerking samenwerkingshandvest - D/25/185303
3. Raadsbesluit Samenwerking Woerden Oudewater - D/25/185829