



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 12 juni 2017
Portefeuillehouder(s) : burgemeester
Portefeuille(s) : Bestuurlijke zaken en juridische zaken
Contactpersoon : dr. S. Haverkamp
Tel.nr. : 0620094783
E-mailadres : haverkamp.symke@woerden.nl

Onderwerp:

Voortgang samenwerking Oudewater

Kennisnemen van:

Na de evaluatie van de samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden, worden de mogelijkheden verkend om conform de aanbevelingen van het rapport van Seinstra van de Laar de samenwerking meer vanuit partnerschap invulling te geven. In deze rib komen op hoofdlijnen de denkwijzen en vervolgstappen aan de orde.

Inleiding:

Middels een rib is uw raad op 21 maart geïnformeerd over het verschijnen van de evaluatie van de samenwerking door Seinstra van de Laar en het bijeenkomen van de colleges van Oudewater en Woerden d.d. 4 april. (17R.00201) Hiervoor is echter reeds de evaluatie van de samenwerking door Common Eye verschenen. (bijlage) In de inleiding worden kort de adviezen van de respectievelijke rapporten besproken in relatie tot de DVO. Bij de kernboodschap worden de denkrichtingen over het verder invullen van het partnerschap besproken.

In opdracht van de colleges van Oudewater en Woerden heeft Seinstra van de Laar een evaluatie uitgevoerd van de samenwerking tussen de beide gemeenten. Deze evaluatie heeft zijn weerslag gekregen in het rapport *Op weg naar de juiste balans* (10 februari 2017). Het rapport kent een aantal aanbevelingen, waarvan de kern is dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden tussen een opdrachtgever-klant relatie of een partnerschap.¹ Seinstra van de Laar geeft hierin een helder advies, namelijk om te kiezen voor partnerschap en de relaties te versterken.²

In opdracht van de raad van Oudewater heeft ook Common Eye een evaluatie uitgevoerd (16 september 2016). De kern van de aanbevelingen van deze evaluatie is het aanstellen van een onafhankelijke procesmanager (a) tussen de fracties in de raad van Oudewater, (b) tussen college, raad en secretaris van Oudewater en (c) tussen de beide gemeenten.³ De achtergrond van deze aanbeveling is dat een procesmanager een instrument is in het versterken van de relaties. Er kan zodoende worden geconcludeerd dat beide evaluaties hetzelfde voorstellen: de samenwerking moet vooruit en dit kan het beste geschieden door het versterken van relaties.

De doelen die de DVO uit 2013 beoogt te bewerkstelligen worden gegeven in de 'overwegingen' waar de DVO mee opent. De DVO overweegt dat de samenwerking de uitvoeringskracht van de gemeenten kan verhogen in het licht van decentralisaties en regionale uitvoeringsdiensten (3), evenwicht kan brengen in bestuurlijke ambities (4) en de kwaliteit van de uitvoering kan verhogen door kwetsbaarheid te verminderen en efficiënter te werken (5).

¹ Seinstra van de Laar, *Op weg naar de juiste balans* (Culemborg 2017), p. 23.

² SvdL, p. 23.

³ Common Eye, *Evaluatie DVO Oudewater-Woerden. Eindrapport* (2016), p. 29.

Deze doelen zijn nog altijd actueel en de vraag is welk model het beste uitvoering kan geven aan deze doelen. Is dit een opdrachtgever-klant relatie of een partnerschap? Beide rapporten wijzen hierbij in dezelfde richting, namelijk het verder versterken van relaties. Naar aanleiding hiervan hebben beide colleges op 4 april aangegeven te willen verkennen wat samenwerking vanuit partnerschap betekent. Om hieraan gevolg te geven, zijn er op 17 en 18 mei ambtelijke werkconferenties gehouden, waarin een eerste verkenning is gehouden wat een partnerschap verder in zou kunnen houden. De resultaten hiervan zijn aan beide colleges gepresenteerd op 29 mei. De kernboodschap vervolgt met de richting die deze verkenning op is gegaan.

Kernboodschap:

De basis van partnerschap is dat de partijen een gedeeld eigenaarschap ervaren, in dit geval van beide besturen over dezelfde ambtelijke organisatie. De consequentie van deze houding is dat beide besturen geëngageerd zijn actief te zoeken naar gedeelde belangen, om de organisatie zo efficiënt mogelijk te kunnen laten functioneren. Voor de organisatie betekent dit dat er geen onderscheid wordt gemaakt in het commitment aan de dienstverlening aan beide partners, maar dat er maatwerk wordt geleverd waar dat nodig is.

De meest fundamentele vraag die hierbij aan de orde is, is hoe de inspanningen van de organisatie naar rato en evenwichtig tussen de beide gemeenschappen en besturen kunnen worden verdeeld. Hiertoe worden mogelijkheden verkend om de P&C cycli van Oudewater en Woerden nader op elkaar af te stemmen zodat beide colleges waar nodig samen het gesprek aan kunnen gaan.

Een andere mogelijkheid is een evaluatie van de brede secretarie van Oudewater ('Team Oudewater'). De brede secretarie was een belangrijke stap in het versoepelen van de dienstverlening aan Oudewater en voldoet aan de behoefte aan ambtelijke nabijheid op het stadhuis in Oudewater. Nu de samenwerking een nieuwe fase ingaat, kan verkend worden of het instrument als zodanig nog nodig is als de geografische en mentale nabijheid van ambtenaren op een andere wijze kan worden geborgd.

De brede secretarie van Oudewater functioneert als instrument van de secretaris van Oudewater. Met een evaluatie van nut en noodzaak van de secretarie, kan ook worden nagedacht hoe de secretaris van Oudewater in de organisatie kan worden gepositioneerd om daadkrachtig aan zijn verantwoordelijkheden naar Oudewater te kunnen voldoen en zich eigenaar te voelen van de capaciteiten en dilemma's van de ambtelijke organisatie.

Bij een partnerschap op basis van gedeeld eigenaarschap heeft naast Woerden ook Oudewater een belang bij een efficiënte organisatie. Er kunnen wijzen worden verkend waarop aan dit eigenaarschap van Oudewater verder vorm wordt gegeven.⁴ Dit levert wellicht een andere invulling van de omgang van vraagstukken waarvan dan beide gemeenten eigenaar zijn, zoals bijvoorbeeld de organisatieontwikkeling.

Tot slot moet worden opgemerkt dat goede relaties een sine qua non zijn voor partnerschap. Daarom wil de organisatie zich inspannen voor een intensivering van de contacten met, maar ook tussende colleges en raden van Oudewater en Woerden.

Financiën:

Niet van toepassing.

Vervolg:

Niet van toepassing.

⁴ e.g. SvdL, p. 25.

Bijlagen:

Rapport Seinstra van der Laar (17R.00201)

Rapport Common Eye

DVO

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruisbergen MBA



De burgemeester

V.J.H. Melkenboer





Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 21 maart 2017
Portefeuillehouder(s) : burgemeester
Portefeuille(s) : Bestuurlijke zaken en juridische zaken
Contactpersoon : P. Vonk
Tel.nr. : 0348-428501
E-mailadres : vonk.p@woerden.nl

17R.00201



Onderwerp:

Evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater

Kennismemen van:

De door Seinstra van de Laar uitgebrachte evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater

"Op weg naar de juiste balans"

Inleiding:

De colleges van burgemeester en wethouders van Woerden en Oudewater hebben medio 2016 Seinstra Van de Laar, organisatie adviseurs voor de publieke sector, opdracht gegeven tot het uitvoeren van een evaluatie naar de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater. De evaluatie "op weg naar de juiste balans" is aan de beide colleges aangeboden.

Kernboodschap:

Seinstra van de Laar heeft de evaluatie aan beide colleges aangeboden. In de evaluatie wordt tevens een aantal handreikingen gedaan. De colleges van Woerden en Oudewater spreken elkaar op 4 april a.s. in een hertoe te organiseren thema bijeenkomst.

Financiën:

Niet van toepassing

Vervolg:

In de themabijeenkomst van beide colleges wordt gesproken over de evaluatie en de hierin opgenomen handreikingen. De raad zal hieromtrent nader worden geïnformeerd.

Bijlagen:

De door Seinstra van de Laar uitgebrachte evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater

De secretaris

drs. M.H.J. van Krujsbergen MBA



De burgemeester

V.J.H. Molkenboer



Op weg naar de juiste balans

Evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater en enkele handreikingen voor de doorontwikkeling van de samenwerking





Inhoud

Culemborg, 10 februari 2017

drs. Stan van de Laar
David Bos MSc.

1. Ambtelijke samenwerking onder de loep genomen	1
1.1 Woerden en Oudewater vinden elkaar in 2011...	1
1.2 ...en zijn sinds 1 januari 2015 formeel met elkaar onderweg...	1
1.3 ...maar diverse ontwikkelingen vragen om voortijdige evaluatie	1
1.4 Evaluatie opgebouwd rondom vier vragen	2
1.5 Drie onderzoeksfases aan basis van deze rapportage	3
1.6 Leeswijzer	3
2. Nadere typering van het samenwerkingsmodel	4
2.1 Samenwerking kent aanlooperperiode van 2011 tot en met 2014	4
2.2 Samenwerking formeel op 1 januari 2015 van start gegaan	6
2.3 Werking van het governance model	7
3. Van 'hinken op twee gedachten'...	12
3.1 Samenwerking heeft 'point of no return' praktisch gepasseerd	12
3.2 Wisselingen in politiek-bestuurlijke setting impact op visie	13
3.3 Politieke verbinding komt nauwelijks tot stand	13
3.4 Bestuurlijke verbinding komt beperkt uit de verf	14
3.5 College Oudewater kan maar beperkt sturen met UVO	15
3.6 Gemeentesecretaris Oudewater ontbeert doorzettingsmacht	16
3.7 Opdracht aan ambtelijke organisatie kan scherper	17
3.8 Team Oudewater roept wisselende beelden op	17
3.9 Beperkte nulmeting maakt vergelijking lastig	19
3.10 Dienstverlening op 'zichtbare' onderwerpen onder vergrootglas	20
3.11 Wisselende beelden over kwaliteit van dienstverlening	20
3.12 Financiële situatie Oudewater heeft impact op Woerden	21
3.13 'Hinken op twee gedachten' helpt niet in doorontwikkeling	21
4. ...op weg naar de juiste balans	23
4.1 Helderheid creëren over 'partnerschap' of 'klantrelatie'	23
4.2 Helderheid creëren over de politiek-bestuurlijke verbindingen	23
4.3 Bestuurlijke 'nabijheid' waarborgen, geen stuctuuroplossing	24
4.4 Team Oudewater niet omvormen tot een 'regieteam'...	25
4.5 ...maar wel een sterkere regie creëren op ambtelijke uitvoering	25
4.6 Inbouwen financiële prikkel voor Oudewater in overeenkomst	25
4.7 Korte reflectie op aanbevelingen rapport Common Eye	26
A Geraadpleegde documenten	27
B Geïnterviewde personen	28

1. Ambtelijke samenwerking onder de loep genomen

1.1 Woerden en Oudewater vinden elkaar in 2011...

Met name de bezuinigingen - als gevolg van de economische crisisjaren - en de aantocht van de decentralisaties rondom de zorgtaken brengen rond 2010 een landelijke tendens op gang onder gemeenten om de lokale bestuurskracht te versterken. Veel gemeenten zoeken daarbij naar een best passende vorm van samenwerking – ambtelijk en/of bestuurlijk – gegeven de lokale context waarin de betreffende gemeente zich bevindt.

In dat perspectief bezonnen ook de gemeenten Woerden, Oudewater, Lopik, Montfoort en IJsselstein zich in 2011 op de wijze waarop zij hun bestuurskracht konden versterken in de Lopikerwaard. Bureau Berenschot voerde een verkenning naar de mogelijkheden daartoe uit. Een van de aanbevelingen die uit deze verkenning volgde was dat Oudewater en Woerden vanuit de gezamenlijke inhoudelijke opgaven en oriëntaties een samenwerking met elkaar zouden kunnen organiseren. De vorm van deze samenwerking zou uit deze inhoud moeten volgen.¹

1.2 ...en zijn sinds 1 januari 2015 formeel met elkaar onderweg...

In lijn met voornoemde verkenning besluiten de colleges van B&W van Woerden en Oudewater op 6 december 2011 de ambtelijke uitvoeringskracht te gaan bundelen. Inzet was de vorming van één ambtelijke organisatie ten dienst van twee autonome gemeentebesturen en zijn inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Een bestuurlijk besluit dat in 2012 politiek ook werd bekrachtigd door de beide gemeenteraden.

In 2013 stelden vervolgens de beide gemeenteraden de kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst (DVO) Oudewater – Woerden vast. En sinds 1 januari 2015 is de ambtelijke samenwerking operationeel. Daarbij zijn alle medewerkers van Oudewater, behoudens de gemeentesecretaris en griffier, op die datum rechtspositioneel overgegaan naar de gemeente Woerden. De ambtelijke organisatie Woerden verleent vanaf dat moment, bij wijze van gastheergemeente, diensten en producten aan het zelfstandige gemeentebestuur van Oudewater.

1.3 ...maar diverse ontwikkelingen vragen om voortijdige evaluatie

Het samenwerkingsmodel Woerden – Oudewater is inmiddels twee jaar onder weg. Oorspronkelijk was bestuurlijk bepaald dat vóór 1 juli 2019 een evaluatie plaats zou vinden van de samenwerking.² Echter, in de aanloopjaren hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die vragen om een voortijdige evaluatie van de samenwerking. Meest in het oog springend is daarbij het besluit in december 2015 tot de vorming van 'team Oudewater', met ingang van 2016. Dit in omvang kleine team van medewerkers is weer onder directe aansturing (hiërarchisch en functioneel) van de gemeentesecretaris van Oudewater komen te staan. Waarbij het gemeentebestuur van Oudewater meer grip beoogt te krijgen op en meer lokale inkleuring verwacht van bestuurlijk gevoelige thema's en projecten.

¹ Berenschot, Uitkomsten fase 1 Verkenning Samenwerking Lopikerwaard, 2011: p. 7

² Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden, 20 december 2013: p. 6.

Gezien de dynamiek die rondom de ambtelijke samenwerking ontstond, ook vanuit politiek oogpunt met name in Oudewater, hebben de beide colleges reeds medio 2016 de opdracht op zich genomen om een evaluatie uit te (laten) voeren.

1.4 Evaluatie opgebouwd rondom vier vragen

Een toekomstbestendige doorontwikkeling van de ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden. Dat is het doel van deze evaluatie en de daaruit volgende handreikingen ter versterking van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. De volgende vier hoofdvragen vormen daarbij het fundament onder de evaluatie:

1. Bieden de afspraken, zoals vastgelegd in het nu gehanteerde governance-model, voldoende zekerheden en sturingsmogelijkheden in de praktijk om de rol van zowel opdrachtgever (Oudewater) als opdrachtnemer (Woerden) adequaat in te vullen? Daarbij kijkend naar de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau?
2. Voorziet 'team Oudewater' in een meer geoptimaliseerde dienstverlening aan het college van B&W van de gemeente Oudewater, dan de situatie in het jaar 2015? Daarbij kijkend naar de impact op (gevoelen van) nabijheid, effectiviteit en efficiency op enerzijds de strategische, projectmatige en beleidsmatige taken en anderzijds de beheersmatige, uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken (going concern).
3. Is sprake van afdoende beheersing van die bedrijfsprocessen welke direct raken aan het oordeel over kwaliteitsniveau van (externe) dienstverlening? Daarbij kijkend naar de sterke en verbeterpunten op het gebied van bijvoorbeeld KCC, receptie, klachtafhandeling en behandeling brieven.
4. Welke suggesties ter versterking van het opdrachtgever-/opdrachtnemerschap (governance-model) worden, op basis van bevindingen vanuit onderzoeksvraag 1 en 2, aangedragen? Daarbij is specifiek aandacht voor de vraag hoe vanaf 2017 middels de uitvoeringsovereenkomst geborgd kan worden dat in voldoende mate invulling kan worden gegeven aan de taken/verantwoordelijkheden van de burgemeester en het college van zowel Oudewater als Woerden?

Aan de voorkant van het onderzoek is expliciet benoemd dat buiten de reikwijdte van de evaluatie valt:

- a. een bredere discussie over het model van de ambtelijke samenwerking an sich;
- b. de vraag of de prestaties van Woerden in de richting van Oudewater conform de DVO plaatsvinden;
- c. een expliciet 'klant- en/of medewerkerstevredenheidsonderzoek'.

Seinstravandelaar heeft deze evaluatie onder regie van de stuurgroep, bestaande uit beide burgemeesters en beide gemeentesecretarissen, uitgevoerd. Voorliggend rapport bevat de resultaten van deze evaluatie.³

In diezelfde periode, medio 2016, heeft de gemeenteraad van Oudewater het bureau Common Eye de opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren naar de mate waarin de beoogde ambities en doelstellingen met de dienstverlening worden gerealiseerd. Het eindrapport van dit onderzoek is september 2016 verschenen. Seinstravandelaar heeft kennisgenomen van dat eindrapport en reflecteert in de handreikingen op verzoek van opdrachtgever expliciet op de aanbevelingen uit dat eindrapport.

³ De uitvoering van het onderzoek heeft een langere doorlooptijd gekend dan vooraf voorzien, mede ingegeven door het feit dat het college van Oudewater tussentijds, oktober 2016, is gevallen.

1.5 Drie onderzoeksfasen aan basis van deze rapportage

Het onderzoek is aangevangen met een documentanalyse (feiten).⁴ Daarmee is een beeld gevormd van de context en feitelijkheden rondom de ontwikkeling van de ambtelijke samenwerking Woerden - Oudewater. De documentanalyse heeft inzicht gegeven in harde afspraken, daarover gevoerde discussies in het verleden en de actuele (feitelijke) stand van zaken.

Om de feitelijke documentanalyse 'in te kleuren' met meningen zijn vervolgens interviews gehouden onder sleutelpersonen rondom de ambtelijke samenwerking.⁵ De interviews hebben meer beeld en geluid gegeven bij de 'belangen en verlangens' per actor. Daarbij heeft een eerste toetsing plaatsgevonden van de haalbaarheid van mogelijke handreikingen voor doorontwikkeling van de samenwerking en specifiek de werking van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

In de analysefase zijn de opgehaalde feiten en meningen samengebracht in het oordeel van de onderzoekers. De ervaringen van de onderzoekers met de vormgeving van ambtelijke fusieorganisaties in Nederland zijn hierbij nauw betrokken. Dit heeft geresulteerd in een aantal concrete handreikingen.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk volgt hoofdstuk 2 dat de totstandkoming van de samenwerking (en team Oudewater), de doelstellingen van en uitgangspunten onder de samenwerking en de werking van het governance model beschrijft.

Hoofdstuk 3 staat in het teken van opgehaalde en door onderzoekers geanalyseerde feiten en meningen van betrokkenen rondom de ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden, verwoord in de vorm van bevindingen.

De in hoofdstuk 3 gepresenteerde bevindingen betreffen veelal ontwikkelpunten die vragen om versterking. In hoofdstuk 4 worden handreikingen geboden voor de doorontwikkeling van de ambtelijke samenwerking.

⁴ Bijlage A bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.

⁵ Bijlage B bevat een overzicht van geïnterviewde personen.

2. Nadere typering van het samenwerkingsmodel

Voor een goed begrip van de bevindingen en handreikingen in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport. Starten we met een duiding van het samenwerkingsmodel Woerden-Oudewater. Het beschrijft de feiten. Van de aanloop naar de samenwerking toe, de afwegingen die in het vormingsproces zijn gemaakt tot aan de start van de samenwerking en de reeds aangebrachte wijzigingen op het startmodel.

2.1 Samenwerking kent aanlooperperiode van 2011 tot en met 2014

Van eerste verkenningen in 2011 tot raadsbesluiten om richting één ambtelijke organisatie te gaan

De eerste stappen tot samenwerking werden aan het begin van dit decennium gezet. Toen bezonnen de gemeenten in de Lopikerwaard zich op de mogelijkheden tot samenwerking. Uitkomst van de verkenning was dat tenminste twee samenwerkingen kansrijk waren: Woerden-Oudewater en Montfoort-IJsselstein. Op 6 december 2011 hebben de colleges van Woerden en Oudewater besloten om de samenwerking nader te verkennen. De gemeenteraden van Woerden en Oudewater hebben respectievelijk op 30 januari 2012 en 15 maart 2012 ingestemd met de richting tot het vormen van één ambtelijke organisatie.

Doelstellingen met de ambtelijke samenwerking Woerden - Oudewater

Woerden en Oudewater hadden ieder meer ambities dan de eigen ambtelijke organisatie aankon. Het verbeteren van dit evenwicht was het primaire doel van de samenwerking.

Daarnaast zijn er 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.⁶
4. Verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie.⁷

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.⁸ 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.⁹

⁶ De vermindering van structurele kosten heeft geen betrekking op personeel- of huisvestingskosten, maar op structurele ICT-kosten.

⁷ Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden, 3 februari 2014: p. 9.

⁸ Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden, 3 februari 2014: p. 9.

⁹ Raadsbesluit Oudewater 'Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden', 4 juli 2013.

Uitgangspunten onder de samenwerking

Naast bovengenoemde doelstellingen is een aantal uitgangspunten bepalend (geweest) voor de vormgeving van de ambtelijke samenwerking:

- a. de autonome besturen van Oudewater en Woerden worden bediend door één ambtelijke organisatie;
- b. de gemeenteraden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig te kunnen uitvoeren;
- c. versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening staat voorop;
- d. functies die dicht tegen de colleges aan functioneren worden dicht bij de colleges georganiseerd;
- e. er wordt een effectief opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap georganiseerd;
- f. de gemeente Woerden is volledig juridisch eigenaar van de ambtelijke organisatie;
- g. het personeel van Oudewater komt in dienst van Woerden, met uitzondering van gemeentesecretaris en griffier;
- h. de Woerdense situatie qua bedrijfsvoering en organisatie is het uitgangspunt;
- i. beide stadskantoren blijven bezet en hun loketfunctie behouden (Stadhuis, Stadskantoor en Stadserf blijven front office functie vervullen voor de inwoners van Oudewater);
- j. het streven is de kwaliteit van de dienstverlening (van Oudewater) binnen twee jaar op hetzelfde niveau als Woerden te hebben.¹⁰

Ten slotte berust de samenwerking ook op financiële uitgangspunten. De kosten en baten opgenomen in de begroting 2014 van Oudewater zijn leidend voor de DVO en bijbehorende UVO's. Het betreft een permanent (plus indexatie) totaalbedrag van € 3.924.358 dat gemeente Oudewater jaarlijks overdraagt aan gemeente Woerden. Dit bedrag omvat enkel de bedrijfsvoeringsbudgetten.¹¹ De programmabudgetten blijven bij gemeente Oudewater. Ook de kosten van de huisvesting van beide gemeenten maken geen deel uit van de DVO.

In 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.¹²

Sociaal domein als pilot

Vooruitlopend op de totale ambtelijke samenvoeging zijn de taken in het sociaal domein per 1 juli 2012 reeds (als pilot) ondergebracht in de organisatie van Woerden. Medio 2013 hebben de raden besloten tot samenwerking in de vorm van een kaderstellende dienstverleningsovereenkomst, welke op 20 december 2013 door de colleges is ondertekend. Dit was het startsein voor de implementatiefase om van twee naar één ambtelijke organisatie te komen.

¹⁰ De opsomming van uitgangspunten is een selectie van uitgangspunten zoals genoemd in de Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst (2013) en het Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden' (2014), passend bij de focus van deze evaluatie.

¹¹ Een budget dat als indirect is aan te merken en in het merendeel van de situaties via een methodiek van kostentoekening wordt toegerekend aan programma's. Het omvat ondermeer salariskosten en overige uitgaven op het gebied van bedrijfsvoering. Het omvat niet lasten die samenhangen met geldleningen en zaken waar door de besturen expliciet andere afspraken over zijn gemaakt.

¹² Financiële afspraken, 14 oktober 2014: p. 8-9.

'Werken voor Oudewater en Woerden' als basis onder implementatie

Hiertoe is in februari 2014 het programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden' vastgesteld door de bestuurlijke stuurgroep. Het programma is uitgevoerd door een stuurgroep (opdrachtgever), regiegroep (opdrachtnemer) en programmateam (uitvoering).¹³ In 2014 zijn vanuit het programma sociale activiteiten georganiseerd om toekomstige collega's met elkaar kennis te laten maken. Naar vakgebied zijn medewerkers van de twee gemeenten in 5 clusters opgedeeld om werkprocessen af te stemmen en voorbereidingen te treffen voor 1 januari 2015.

In dit jaar van voorbereiding vonden op 19 maart 2014 de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Waar in Woerden de bestaande coalitie werd uitgebreid met STERK Woerden, vond in Oudewater een verschuiving plaats. In de coalitie met het CDA namen De Onafhankelijken de plaats in van VVD/D66.

In de tweede helft van 2014 zijn de afspraken zoals vastgelegd in de kaderstellende DVO nader uitgewerkt in financiële afspraken, governance afspraken en de UVO 2015. Dit is het kader waarbinnen de ambtelijke samenwerking sinds 1 januari 2015 functioneert.

2.2 Samenwerking formeel op 1 januari 2015 van start gegaan

Op 1 januari 2015 zijn alle medewerkers van Oudewater rechtspositioneel 'overgegaan' naar de ambtelijke organisatie Woerden. De stuurgroep van het programma 'Werken voor Oudewater en Woerden' heeft zijn werkzaamheden vanaf dit moment neergelegd. De gemeentesecretaris van Oudewater heeft zich teruggetrokken uit de regiegroep om zijn opdrachtgevende rol optimaal te kunnen vervullen. Daarmee is het programma feitelijk onder uitvoering gekomen van de directie van Woerden. In de loop van 2015 is het programma ten einde gelopen.

Vanaf 1 april 2015 zijn conform de governance afspraken twee beleidsadviseurs (aanvullende ondersteunende structuur) ingezet. Deze dienden de uitvoering van de governance- en financiële afspraken onderliggend aan de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te waarborgen. De bestuursadviseurs kregen de volgende taken toegewezen:

- a. Ondersteuning van College en gemeentesecretaris van Oudewater bij de uitvoering van de nieuwe opdrachtgeverrol (comfort);
- b. Signaleren, bijsturen en input leveren in de organisatie op de specifieke Oudewaterse kenmerken van samenleving en bestuur (couleur locale);
- c. Trekker van de totstandkoming en het goed functioneren van de nieuwe instrumenten teamplan en bestuursopdracht zodat die voldoen aan de criteria voor het werken-voor-twee-besturen;
- d. Directieleden en teammanagers ondersteunen in de uitvoering van hun opdrachtnemer-rol;
- e. Stimuleren van het gewenste leereffect in de organisatie en bij beide besturen.¹⁴

In voorbereiding op de UVO 2016 heeft het college van Oudewater in augustus 2015 aangegeven niet comfortabel te zijn met enkele samenwerkingsafspraken.¹⁵ Er ontstond met name discussie over de zogeheten C-projecten. Dit heeft per 1 januari 2016 geleid tot de vorming van 'Team Oudewater'.

Totstandkoming 'Team Oudewater'

Team Oudewater is opgericht om te voorzien in de bestuurlijke behoefte om met name C-projecten "in eigen beheer, onder eigen aansturing en in de eigen 'couleur locale' uit te voeren".¹⁶ Dit past bij een van de uitgangspunten van de DVO: "functies die dicht tegen het college aan functioneren, dienen in beide gemeenten ook dicht bij de colleges te worden georganiseerd".¹⁷

¹³ De stuurgroep bestond uit de burgemeester Oudewater (voorzitter), burgemeester Woerden, wethouder Oudewater en wethouder Woerden. De regiegroep bestond uit de gemeentesecretaris Woerden, gemeentesecretaris Oudewater en de programmamanager. Het programmateam bestond uit zes leden waarvan vier uit Woerden (waaronder de programmamanager) en twee uit Oudewater.

¹⁴ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

¹⁵ Raadsinformatiebrief Woerden 'Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater', 1 december 2015.

¹⁶ Raadsinformatiebrief Woerden 'Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater', 1 december 2015.

¹⁷ Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden, 20 december 2013: p. 2.

Voor de vorming van Team Oudewater heeft geen sollicitatieprocedure plaatsgevonden. De gemeentesecretaris van Oudewater heeft vijf medewerkers geselecteerd. Deze medewerkers waren werkzaam in de teams Financiën, Communicatie, Realisatie & Beheer en Ruimtelijke Plannen. Het betrof medewerkers die voorheen in Oudewater werkzaam waren. De A-taken die zij voor 1 januari 2015 in Oudewater verrichtten namen zij mee in Team Oudewater.

In de UVO 2016 is een aantal concrete afspraken gemaakt over Team Oudewater:

- a. medewerkers van het team blijven rechtspositioneel in dienst van de gemeente Woerden;
- b. het team is gehuisvest in het Stadskantoor Oudewater;
- c. het team wordt hiërarchisch en inhoudelijk aangestuurd door de gemeentesecretaris van Oudewater;
- d. resultaatverantwoordelijkheid voor de A-taken en C-projecten (10 projecten) is belegd bij het team;
- e. de gezamenlijke organisatie levert hand- en spandiensten ten behoeve van de A-taken en C-projecten;
- f. de functie van loco-secretaris en concerncontroller wordt belegd bij het team.

Aanvullend op Team Oudewater is in de UVO 2016 de vorming van een 'ploeg' grijs en groen overeengekomen. Dit snel herstel team is dagelijks zichtbaar aanwezig in Oudewater. Daarnaast is een bedrag van €18.000,- beschikbaar gesteld om de ondersteuning van de griffie van Oudewater in te vullen.

Team Oudewater is in eerste instantie gevormd voor één jaar. In 2016 is het team aangevuld met twee medewerkers uit het Sociaal Domein. Besloten is om Team Oudewater per 1 januari 2017, tenminste voor een jaar, te continueren.

2.3 Werking van het governancemodel

Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst

Voor (volledige) ambtelijke samenwerking tussen twee gemeenten zijn er in essentie twee modellen: samenwerking in een aparte juridische entiteit, bijvoorbeeld op in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie of openbaar lichaam op grond van de Wgr. Of uitvoering door een 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.¹⁸

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 2021.¹⁹

¹⁸ Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden, 3 februari 2014: p. 4.

¹⁹ Met ingang van 1 januari 2021 kan met een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad de overeenkomst beëindigd worden per 1 januari van elk jaar, met een minimale opzegtermijn van 18 maanden.

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's.

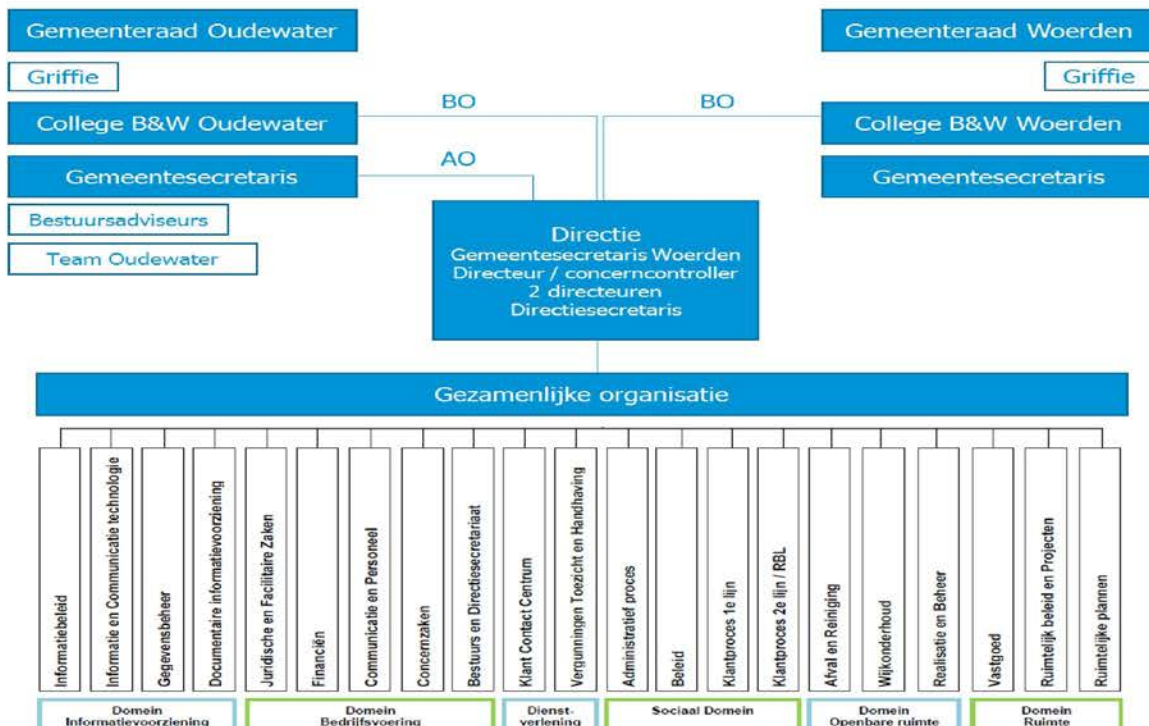
In de UVO 2015 zijn de diensten vastgelegd in doelen en resultaten per team (20 teams). Per team is de koppeling gemaakt met de programmadoelen (maatschappelijke effecten en resultaten) zoals opgetekend in de programmabegroting 2015 van Oudewater. Daarbij zijn de going-concern taken per product of werkproces gespecificeerd in prestatie- en kwaliteitsafspraken.

In de UVO 2016 zijn de diensten niet per team, maar per programma (7 programma's) vastgelegd. Aan elk programma zijn portefeuillehouder(s) en een domeindirecteur gekoppeld. Een tweede wijziging ten opzichte van de UVO 2015 is dat te realiseren resultaten waar mogelijk direct zijn gekoppeld aan maatschappelijke effecten. De meest ingrijpende wijziging is dat per programmadoel en product/dienst de resultaatverantwoordelijkheid expliciet is belegd bij ofwel de ambtelijke organisatie Woerden ofwel Team Oudewater. De UVO wordt dan ook vooraf gegaan door een lijst met afspraken over de invulling van Team Oudewater. In de UVO heeft Team Oudewater zo een formele plaats gekregen.

In de (concept) UVO 2017 vindt een nadere specificering plaats. Elk product/dienst is gekoppeld aan de verantwoordelijk portefeuillehouder(s) en het resultaatverantwoordelijke team. Daarmee heeft de positie van de domeindirecteur in de UVO plaatsgemaakt voor een directere relatie tussen portefeuillehouder en team(manager).

Governancestructuur

Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap zijn de centrale termen bij de governancestructuur van een dienstverleningsovereenkomst. In de ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden wordt hierbij de metafoor van 'de ene stekker en meerdere stopcontacten' gebruikt. De 'ene stekker' verwijst naar het opdrachtgeverschap verenigd in de gemeentesecretaris van Oudewater en 'meerdere stopcontacten' refereert aan het opdrachtnemerschap verdeeld over meerdere Woerdense 'contactpersonen': gemeentesecretaris, directeuren en teammanagers. In navolgende figuur is de volledige governancestructuur van de ambtelijke samenwerking visueel weergegeven:



Figuur 1 Visuele weergave governancestructuur. BO: bestuurlijk opdrachtgeverschap. AO: ambtelijk opdrachtgeverschap.

De verschillende rollen van de actoren (en verenigd in één actor) binnen de governancestructuur zijn hieronder kort uiteengezet.

Gemeenteraden Oudewater en Woerden

Ook binnen de ambtelijke samenwerking blijven de gemeenteraden hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uitvoeren, onder andere aan de hand van de programmabegroting. De gemeenteraad van Woerden heeft de dienstverlening aan Oudewater in zijn programmabegroting opgenomen.

Griffie

De griffie van Oudewater en Woerden is niet samengevoegd. De griffie van Oudewater is in dienst van de gemeente Oudewater en is gehuisvest in het Stadskantoor Oudewater.

College B&W Oudewater

Het college is verantwoordelijk voor het vertalen van de door de raad van Oudewater gestelde kaders naar specifieke opdrachten voor de opdrachtnemer. Daartoe heeft het twee instrumenten: uitvoeringsovereenkomst (teampannen) en de bestuursopdracht. De inhoud van de teampannen kan niet afwijken van de gestelde kaders in de programmabegroting. Via bestuursopdrachten kan het college afwijkend van teampannen/UVO tussentijds nieuwe afspraken maken.

Onderkend wordt dat het college beperkte mogelijkheden heeft tot rechtstreekse bijsturing van de gezamenlijke organisatie.

College B&W Woerden

Het college blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de door de raad van Woerden gestelde kaders. In de uitvoering deelt het college de gezamenlijke organisatie met het college van Oudewater. In de governance afspraken staat opgetekend dat de colleges van Oudewater en Woerden collegiaal werken, maar geen sprake is van onderling collegiaal bestuur. Het leidende uitgangspunt in de samenwerking tussen de colleges is "wat doen we samen, en op welke punten willen we van elkaar afwijken". Dat vraagt van de wethouders niet sec het formuleren van de eigen wensen, maar vroeg in het beleidsproces op inhoudelijke dossiers die afstemming te hebben.

Gemeentesecretaris Oudewater

De gemeentesecretaris heeft in eerste aanleg twee rollen: eerste adviseur van het College B&W Oudewater²⁰ en opdrachtgever. De gemeentesecretaris van Oudewater formuleert de door het college vertaalde opdrachten in specifieke opdrachten voor de opdrachtnemer. Hij voert de regie over de opstelling van de programmabegroting Oudewater en hij ondertekent de teampannen die gebaseerd zijn op de uitvoeringsovereenkomsten. Indien opdracht wordt gegeven voor nieuwe taken toetst de gemeentesecretaris bij de contactpersoon van opdrachtnemer de uitvoerbaarheid en in overleg wordt de dekking van kosten bepaald.

De gemeentesecretaris is tevens verantwoordelijk voor de hiërarchische en inhoudelijke aansturing van Team Oudewater.

Gemeentesecretaris Woerden

De gemeentesecretaris is (binnen de directie) als eindverantwoordelijk leidinggevende over de ambtelijke fusieorganisatie aanspreekbaar voor twee opdrachtgevers: de colleges van Oudewater en Woerden. De gemeentesecretaris van Woerden is integraal verantwoordelijk voor de dienstverlening aan Oudewater. De gemeentesecretaris kan per uitvoeringsovereenkomst zogeheten 'contactpersonen'²¹ aanwijzen.

²⁰ Vervanging in de rol van eerste adviseur van het college van Oudewater wordt gevonden in de directie van de gemeente Woerden.

²¹ Contactpersonen zijn personen (gemeentesecretaris, directeuren en teammanagers) bij opdrachtnemer die eerste aanspreekpunt zijn voor opdrachtgever over de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst. De contactpersoon adviseert over de inhoud en uitvoerbaarheid van opdrachten.

Directie

De directeuren zijn elk directeur over één of meerdere domeinen, waaronder meerdere teams vallen. De directieleden ondersteunen in hun rol als secundair contactpersoon (na de teammanager) het opdrachtnemerschap van de gemeentesecretaris. Voor Woerden zijn de grote bestuurlijke onderwerpen thematisch ondergebracht in de portefeuilles van de directieleden. Voor Oudewater is voor elke wethouder één directeur specifiek aanspreekpunt voor de gehele portefeuille van de wethouder. De directie voert de regie op de portefeuillehoudersoverleggen, waarmee zij de secretarie vormt voor het college van Oudewater.

Tot 1 januari 2016 was één van de directeuren naast concerncontroller van Woerden tevens concerncontroller van Oudewater. De concerncontroller volgt de financiële ontwikkelingen van de gemeente, is contactpersoon voor de accountant en heeft een eigenstandige adviesbevoegdheid naar beide besturen en de directie. Per 1 januari 2016 worden de functies van concerncontroller en loco-secretaris ingevuld door Team Oudewater.

Ambtelijke organisatie Woerden

De organisatie bestaat uit 21 teams, verdeeld over 6 domeinen: informatievoorziening, bedrijfsvoering, dienstverlening, sociaal domein, openbare ruimte en ruimte. Elk team staat onder aansturing van een teammanager. Naast de reguliere aansturing van werkzaamheden ondersteunen zij de gemeentesecretaris van Woerden in hun rol als primair contactpersoon. De teammanagers hebben direct overleg met de portefeuillehouders van Oudewater en Woerden.

Bestuursadviseurs (tot 1 januari 2016)

Ten behoeve van de nieuwe opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie was aanvankelijk in het stafteam Concernzaken een ondersteunende structuur ('smeerolie') van twee bestuursadviseurs (1,6 fte) opgenomen. Het betrof een tijdelijke functie ter ondersteuning van:

- a. college en gemeentesecretaris van Oudewater in hun opdrachtgeversrol;
- b. directieleden en teammanagers van Woerden in de uitvoering van hun opdrachtnemersrol.

Team Oudewater (vanaf 1 januari 2016)

Onder directe aansturing van de gemeentesecretaris van Oudewater voert Team Oudewater uitsluitend werkzaamheden uit ten behoeve van de gemeente Oudewater. Het team geeft invulling aan zowel A-taken als aan C-projecten. De gemeente Woerden verricht uitsluitend 'hand- en spandiensten' ten behoeve van Team Oudewater.

Team Oudewater geeft uitvoering aan de functies van concerncontroller en loco-secretaris.

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.²²

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap betreft typen 2 en 3 en het ambtelijk opdrachtgeverschap type 1.

²² Afspraken governance, 14 oktober 2014.

Operationeel opdrachtgeverschap

- a. 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.

Inhoudelijk opdrachtgeverschap (going-concern)

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

Inhoudelijk opdrachtgeverschap (thema's en opgaven)²³

- a. Bestuurlijk themaoverleg: tweewekelijks overleg tussen directielid, teammanager en wethouder (waar mogelijk van beide gemeenten gezamenlijk) ten behoeve van informatie-uitwisseling, gezamenlijke beeldvorming rondom opgaven/thema's en voorbespreking van B&W-voorstellen
- b. Secretarieoverleg: maandelijks overleg tussen volledige directie en college Woerden en volledige directie en college Oudewater over grote bestuurlijke onderwerpen.
- c. Bestuurlijk overleg: ten minste twee keer per jaar overleg tussen college Oudewater en college Woerden over voortgang van de samenwerking, kansen voor harmonisatie van beleid, nieuwe ontwikkelingen en knelpunten.

Overige overlegvormen

- a. Themasessies directie: de directie heeft wekelijkse themasessies over grotere (bedrijfsvoerings)onderwerpen waarin de gemeentesecretaris van Oudewater participeert.

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 een van de partijen wordt uitgevoerd is er in eerste instantie overleg tussen gemeentesecretaris van opdrachtgever en de 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.

²³ Het secretarieoverleg, het bestuurlijk overleg en de themasessies in aanwezigheid van de gemeentesecretaris van Oudewater zijn in de praktijk niet of nauwelijks van de grond gekomen of nog operationeel.

3. Van 'hinken op twee gedachten'...

In dit hoofdstuk zetten we onze bevindingen op een rij, gebaseerd op de documentenanalyse en gesprekken met enkele sleutelpersonen rondom de samenwerking Woerden-Oudewater. We sluiten het hoofdstuk af met een 'slotbeschouwing' waarin we nog eens door de oogharen kijken naar de bevindingen en een overall beeld formuleren. Dit beeld vormt de opmaat om in hoofdstuk 4 enkele handreikingen voor de doorontwikkeling van de samenwerking te bieden.

3.1 Samenwerking heeft 'point of no return' praktisch gepasseerd

Formeel is de samenwerking tussen Woerden en Oudewater in ieder geval aangegaan voor de periode 2015 tot 1 januari 2021. De dienstverleningsovereenkomst is vanaf dat moment door het gemeentebestuur van Oudewater opzegbaar, met inachtneming van een termijn van 18 maanden.

Echter, om maar meteen duidelijk te zijn aan het begin van onze bevindingen: de samenwerking Woerden – Oudewater heeft zijn 'point of no return' in praktische zin op 1 januari 2015 gepasseerd. We zien daarvoor twee argumenten:

Ten eerste. De vervlechting van de medewerkers en systemen van Oudewater in de Woerdense organisatie is van dien aard dat ontvlechting zou leiden tot ingrijpende praktische gevolgen voor medewerkers, systemen en financiën. De personele frictielasten en desintegratiekosten, voor rekening van de brekende partij, zullen zeer aanzienlijk zijn.

Een minstens zo belangrijk argument vinden wij de politiek-bestuurlijke toekomst van Oudewater. De gemeente Oudewater heeft – met iets meer dan 10.000 inwoners – met de keuze voor deze samenwerkingsvorm als zelfstandige gemeente de regie over de eigen bestuurlijke toekomst in eigen handen .

De ontwikkelingen en ambities die op deze gemeente afkwamen (bezuinigingen, decentralisaties) en de toekomstige ontwikkelingen en ambities (omgevingswet, C-projecten) vroegen erom om de kwaliteit en robuustheid van de ambtelijke uitvoeringskracht een impuls te geven. Dat is in die zin gerealiseerd met de samenwerking met Woerden. Daarbij geldt Woerden door de schaalomvang mogelijk als een aantrekkelijker werkgever, wat in de huidige sterk aantrekkende arbeidsmarkt een voornaam argument kan zijn voor samenwerking.

Het beëindigen van de ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden en dus het terug organiseren van (nagenoeg) alle ambtelijke capaciteit naar Oudewater, zal direct impact hebben op de bestuurskracht van Oudewater als zelfstandige gemeente. Naar ons oordeel komt als gevolg van een dergelijke beweging de zelfstandigheid van deze gemeente daarmee direct in het geding.

We benadrukken het voorgaande kort aan de voorkant van dit hoofdstuk van bevindingen, omdat we hierna op een aantal punten in de vormgeving en werking van de samenwerking kritisch zijn. Niet om de samenwerking in een slecht daglicht te stellen, want in de kern zijn we dus van mening dat het een verstandige stap was en is. Het aangaan van een ambtelijke fusie was en is naar onze mening de minimale optie voor in ieder geval de gemeente Oudewater.

We duiden hierna scherp wat naar ons beeld aspecten zijn om aandacht voor te hebben, waarvan sleutelpersonen zich bewust moeten zijn en waar kansen liggen voor verdere versterking van de samenwerking. Dit vanuit de wetenschap dat de samenwerking na een lastige aanloopperiode in 2015, in 2016 de eerste stappen naar versterking heeft laten zien.

3.2 Wisselingen in politiek-bestuurlijke setting impact op visie

De samenwerking was oorspronkelijk vooral gebaseerd op onderling vertrouwen tussen de toenmalige collegeleden van Woerden en Oudewater. Men sprak naar elkaar uit 'niet moeilijk te gaan doen' over uren en kosten. De samenwerking zou worden vormgegeven op basis van alleen een DVO en de begroting.

In de vervolgfase is de implementatie van de samenwerking meer getrokken door de gemeentesecretarissen en de programmamanager en is ook besloten tot het opstellen van een UVO. De gezamenlijkheid tussen de colleges verdween meer naar de achtergrond. De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 hebben die ontwikkeling naar meer zakelijke verhoudingen verder versterkt. Eén van de risico's zoals opgenomen in het programmacontract is bewaarheid geworden: 'veranderende politieke landschappen'.²⁴

De lokale partij STERK Woerden trad toe tot het college van Woerden. De Onafhankelijken wonnen bij de gemeenteraadsverkiezingen een zetel in de raad van Oudewater, mede vanwege de kritische houding ten opzichte van de beoogde ambtelijke samenwerking.

De Onafhankelijken kwamen daarop samen met het CDA in het college van Oudewater. De partij heeft de intentie uitgesproken om de samenwerking goed te laten functioneren, echter vanuit een bepaalde scepsis over de ingeslagen weg.

Die scepsis is tot uiting gekomen in het stellen van (nieuwe) eisen aan de samenwerking, zoals inbedding van de gemeentesecretaris van Oudewater in de directie van Woerden en de vorming van een bredere secretarie in de gemeente Oudewater.²⁵ De bredere secretarie zou specifiek voor Oudewater moeten werken als verbinding tussen de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur in Oudewater. Deze ontwikkeling heeft in die fase tot discussies geleid tussen de beide colleges, daar het naar het beeld van het college van Woerden indruiste tegen het uitgangspunt van één gezamenlijke organisatie ten dienste van beide gemeentebesturen. De voorstellen hebben het in die fase ook niet gehaald, maar zetten wel de meer zakelijke toon in de verdere ontwikkeling van de samenwerking.

3.3 Politieke verbinding komt nauwelijks tot stand

We constateren dat de gemeenteraden en de fracties van Woerden en Oudewater niet of nauwelijks met elkaar verbonden zijn en tevens niet of nauwelijks betrokken zijn bij de gang van zaken rondom de samenwerking Woerden - Oudewater. Op zich koppelen we hier geen waardeoordeel aan.

Het kan een bewuste keuze zijn om de raden, vanuit het gegeven dat sprake is en blijft van twee autonome gemeentebesturen, ieder in hun lokale context te laten blijven functioneren en bij het eigen college opdrachten voor de uitvoering weg te zetten. Het is aan de colleges om daarvoor op de juiste wijze een beroep te doen op de (gezamenlijke) ambtelijke organisatie en daarvan de prestaties te krijgen die nodig zijn.

²⁴ Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden, 3 februari 2014: p. 21.

²⁵ Coalitieakkoord Onafhankelijken-CDA 2014-2018 'Betrokken Besturen', april 2014.

Wij noemen echter toch twee redenen waarom het gebrek aan verbinding op politiek niveau niet bijdraagt aan de ontwikkeling en stabiliteit van de samenwerking:

- a. Vanuit de oorspronkelijke lijn dat de samenwerking een impuls zou moeten leveren aan de individuele bestuurskracht van beide gemeenten, zou politieke verbinding gewenst zijn. Pas als sprake is van politieke (en bestuurlijke) verbinding kunnen de gemeenten meer als eenheid in de regio opereren, gezamenlijk positie innemen en standpunten en beleidslijnen bepalen. Overigens met alle ruimte voor partijen om waar wenselijk ook de eigen koers te varen. Ontmoeting en kennismaking is echter een eerste vereiste om tot dergelijke richtingen te kunnen komen.
- b. Hoewel de directie van Woerden wel maandelijks rapporteert over de voortgang in de uitvoering van de UVO, komt deze informatie niet terecht in de politieke arena. Er is ook geen sprake van informatiemomenten vanuit de ambtelijke organisatie/beide colleges in de richting van de gezamenlijke raden (gelijktijdig). Het gezamenlijk geïnformeerd worden over de prestaties van de ambtelijke organisatie, de werking van het samenwerkingsmodel, etc. kan helpen bij het begrip vanuit de politiek voor het samenwerkingsconstruct waarin beide partijen zich hebben vervlochten.

In de huidige context lijkt de gemeenteraad van Oudewater kritischer op de samenwerking dan de gemeenteraad van Woerden, die op grotere afstand van de ambtelijke uitvoering staat.²⁶ Vier maanden na de start van de samenwerking heeft de raad het college, tijdens een raadsinformatiebijeenkomst over de ambtelijke samenwerking, kritisch bevraagd over de werking van de governance, de financiële afspraken en de gezondheid van het overgegangene personeel.²⁷ Ook het op initiatief van de raad van Oudewater uitgevoerde onderzoek in 2016 door Common Eye is daarvan een voorbeeld. De gemeenteraad van Oudewater positioneert zich in algemene zin nadrukkelijker meer als 'klant' van Woerden dan als 'partner'.

Ook in de gemeenteraad van Woerden wordt in toenemende mate sceptisch naar de samenwerking gekeken. De samenwerking moet zijn waarde nog bewijzen is het beeld. De vraag die in toenemende mate gesteld wordt is: 'wat levert het ons op?'. De raad stelt dat de samenwerking in kosten en tijd niet ten koste mag gaan van het Woerdense bestuur. Boven het financieel risico – de 3,9 miljoen drukt niet zwaar op de begroting van Woerden – staat voor de gemeenteraad van Woerden voornamelijk het politiek risico: een niet goed werkende samenwerking beïnvloedt de beeldvorming over Woerden in de regio.

3.4 Bestuurlijke verbinding komt beperkt uit de verf

in de DVO is opgenomen om minimaal twee keer per jaar bestuurlijk overleg tussen de colleges te voeren, met als doel de voortgang van de samenwerking te bewaken en bevorderen, kansen voor harmonisatie van beleid te ontdekken en nieuwe ontwikkelingen en knelpunten te verkennen.²⁸

De stuurgroep (van burgemeesters en gemeentesecretarissen) hebben in 2015 en 2016 periodiek overleg gevoerd. De burgemeesters hebben nu een zeswekelijks overleg over de voortgang van de samenwerking.

De colleges van Woerden en Oudewater hebben in 2015 twee momenten van bestuurlijk beraad gehad en in 2016 heeft één bestuurlijk beraad plaatsgevonden over de gang van zaken rondom de samenwerking.²⁹ Het college van Woerden is echter niet voltallig aanwezig geweest bij deze bijeenkomsten. De bijeenkomsten komen (nog) niet uit de verf. Voor zowel proces, relatie als inhoud achten wij dit een gemiste kans. Hierdoor komen ook de echte strategische vragen bestuurlijk nauwelijks aan bod en wordt er veel over elkaar, in plaats van met elkaar gesproken.

²⁶ Advies en bijlage stuurgroep 'Inventarisatie verwachtingen 'tevredenheid bestuurders', 2 april 2015.

²⁷ Raadsinformatiebrief 'Vragen raadsinformatiebijeenkomst 14 april 2015 samenwerking met Woerden, en aanvullend artikel 30-vragen van de fractie van de Onafhankelijken', 22 juni 2015.

²⁸ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

²⁹ Overzicht bestuurlijke overleggen Woerden-Oudewater 2015/2016, 6 februari 2017.

Ook de bilaterale overleggen tussen portefeuillehouders – portefeuillehoudersoverleg (going-concern) en bestuurlijk themaoverleg (thema's en opgaven) – komen beperkt van de grond. Illustratief hiervoor is dat de planvormingsfase voor de programmabegroting per gemeente uit een geheel apart traject bestaat. Hier vindt niet de harmonisatie plaats zoals in de governance afspraken werd beoogd, daarin voerde de lijn 'samen, tenzij...' de boventoon.³⁰

We komen diverse argumenten tegen in het onderzoek om geen bestuurlijke afstemming met elkaar te organiseren:

- a. Gezamenlijk bestuurlijk optrekken zou geen meerwaarde hebben omdat de verschillen al klein zijn óf juist omdat de politieke visies ver van elkaar uiteenlopen.
- b. Ook wordt aangehaald dat het college van Oudewater prioriteit geeft aan het ruimtelijk domein, waarop verdergaande bestuurlijke samenwerking geen toegevoegde waarde heeft.

Ook ten aanzien van regionale verbanden (gemeenschappelijke regelingen) is geen sprake van gezamenlijke bestuurlijke voorbereiding en het vervangen van elkaar bij afwezigheid en het inbrengen van elkaars standpunten. Dergelijke afstemmingsmomenten zouden beide gemeentebesturen meer positie in de regio kunnen geven, maar alleen rondom de Veiligheidsregio, de regionale driehoek en de Utrechtse Waarden vindt dergelijke afstemming op het niveau van de burgemeesters plaats.

De ambitie om de gezamenlijke positie in de regio te versterken komt onder invloed van bovengenoemde factoren dus nauwelijks uit de verf. Alleen in het sociaal domein – waar pilotsamenwerking in 2012 al startte – trekken de portefeuillehouders met elkaar op.

3.5 College Oudewater kan maar beperkt sturen met UVO

De (eerste) UVO 2015 ontstond onder 'stoom en kokend water' in het halfjaar voorafgaand aan de start van de samenwerking. Daarna is een ontwikkeling waarneembaar van UVO's die jaarlijks steeds uitgebreider en gedetailleerder van aard zijn. Tegelijkertijd constateert politiek en bestuurlijk Oudewater dat de UVO geen sterk sturingsinstrument is, hoewel wel gewenst.

Mede op verzoek van de raad is de UVO 2016 ingedeeld in programma's. In de praktijk blijkt de raad geen gebruik te maken van de verwachte extra sturingsmogelijkheden, mede omdat bedrijfsvoeringsbudgetten minder geschikt zijn voor het vrijspelen van budgetten dan programmabudgetten.

Ook ervaart het college van Oudewater geen prikkel omdat een vaststaande som aan bedrijfsvoeringsbudgetten wordt overgedragen waarop bijstelling van ambities niet leidt tot vermindering van de uitgaven aan bedrijfsvoeringslasten. Het college heeft dan ook geen prikkel om te participeren in de organisatieontwikkeling die Woerden is gestart.

De (opdrachtnemende) teammanagers in de ambtelijke organisatie Woerden hebben daarentegen wel een directe prikkel om strak op de UVO te sturen. Zowel meer- als minderkosten op de bedrijfsvoering zijn namelijk voor rekening van Woerden. De teammanagers gaan hier verschillend mee om variërend van 'het staat er niet in, dus we doen het niet' tot 'het moet toch gebeuren, dus we regelen het'. Op management- en medewerkersniveau kan tot uiting komen dat eigen interpretaties aan de bestuurlijke afspraken worden gegeven. Wel constateren we dat hierin een positieve ontwikkeling zichtbaar is: op basis van de UVO 2015 was meer sprake van 'eigen interpretaties' dan in het jaar 2016 het geval was, op basis van de UVO die in een interactiever proces met teammanagers tot stand is gekomen.

De directie van Woerden rapporteert maandelijks over de voortgang van de afspraken in de UVO. Zoals eerder gesteld is de vraag in welke mate deze UVO ook daadwerkelijk bestuurlijk en politiek in Oudewater en Woerden wordt gedeeld.

³⁰ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

Het college van Oudewater tracht via de bestuursrapportage (nog meer) in zijn informatiebehoefte te voorzien. Waar Woerden werkt met bestuursrapportages 'op afwijkingen' heeft Oudewater het verzoek gedaan tot bestuursrapportages met een integrale beschrijving. De behoefte aan meer controle past binnen de moeizame start van de samenwerking en de indicatie dat Oudewater niet alle producten voldoende geleverd kreeg.

In de governance afspraken is expliciet gesproken van 'gerechtvaardigd vertrouwen', maar nu doet vooral de daarin omschreven valkuil zich gelden: 'Grootste valkuil als er geen sprake is van vertrouwen: in plaats van te werken aan de relatie (bespreekbaar maken), wordt steeds meer gedetailleerde informatie opgevraagd of gaan we het over de inhoud hebben.'³¹

3.6 Gemeentesecretaris Oudewater ontbeert doorzettingsmacht

De gemeentesecretaris heeft geen formele doorzettingsmacht in de gezamenlijke organisatie, de ambtelijke organisatie van Woerden. De gemeentesecretaris van Woerden is als algemeen directeur eindverantwoordelijk voor deze organisatie. De DVO en UVO zijn daarmee voor het college en in diens verlengde de gemeentesecretaris van Oudewater de instrumenten aan de hand waarvan sturing op de uitvoering kan plaatsvinden.

In de governancestructuur is wel een directe relatie georganiseerd tussen beide gemeentesecretarissen. In de praktijk bespreken de gemeentesecretarissen ten minste in een maandelijks opdrachtoverleg de zaken die (bestuurlijk) opkomen in de gemeente. Overeenstemming over de uitvoering en prioritering van deze bestuurlijke opdrachten dient in vertrouwen en door gunning te ontstaan. Sturing en invloed vanuit Oudewater op de uitvoering vanuit Woerden is daarmee sterk afhankelijk van de professionele verhoudingen tussen de beide gemeentesecretarissen.

De gemeentesecretaris van Oudewater heeft in die lijn geen nauwe verbinding met de directie van Woerden als geheel en mist daardoor voelsprietten in die ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris van Oudewater is geen lid van de directie van Woerden en sluit (sinds medio 2015) niet aan bij themasessies van de directie van Woerden.

Waar de directieleden aanvankelijk nog aangemerkt waren als contactpersoon, is deze functie nu enkel belegd bij de teammanagers. Ook is de directie geen tussenstation meer in de escalatieladder. Indien de gemeentesecretaris van Oudewater en een teammanager niet tot overeenstemming kunnen komen, wordt geëscaleerd naar gemeentesecretarissenniveau. Zo heeft de gemeentesecretaris van Oudewater nauwelijks nog verbinding met de directieleden van Woerden. De directie van Woerden heeft wel aan het college van Oudewater aangeboden om mee te denken in de organisatieontwikkeling en voortgang van de samenwerking, maar dat heeft het college afgehouden. Mede omdat het college aangeeft 'als klant' geen prikkel te ervaren om daarin te participeren.

Bij de gemeentesecretaris van Oudewater ligt een forse opgave als het gaat om het vervullen van de rol van (enig) ambtelijk opdrachtgever richting de ambtelijke organisatie van Woerden. Het bewaken van een effectieve uitvoering van de reguliere/voorzienende bestuurlijke opdrachten en ambities en de plotseling opkomende bestuursopdrachten, vraagt veel van de capaciteit en vaardigheid van de gemeentesecretaris.

Deze forse opgave voor de gemeentesecretaris met het oog op het opdrachtgeverschap, het invullen van diverse rollen (eerste adviseur college, opdrachtgever aan organisatie en concerncontroller), het gebrek aan echte doorzettingsmacht in de gezamenlijke organisatie en de beperkte verbinding met de directie van Woerden, maken dat de gemeentesecretaris van Oudewater in zijn/haar eigen college nauwelijks aanspreekbaar is op prestaties vanuit de ambtelijke organisatie. Het gevolg hiervan is dat 'wij-zij-verhoudingen' ontstaan, er wordt al snel gewezen naar de ambtelijke organisatie Woerden in plaats daarvoor zelf verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

³¹ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

3.7 Opdracht aan ambtelijke organisatie kan scherper

De kritische en sceptische opstelling van de gemeenteraden, het gebrek aan bestuurlijke verbinding tussen beide colleges en de nog onbenutte kansen om de 'afstand' tussen de directie van Woerden en de gemeentesecretaris van Oudewater te verkleinen, hebben zijn uitwerking op het functioneren van de ambtelijke organisatie.

Medewerkers zijn zoekende naar een balans tussen 'vertrouwen' en 'zakelijkheid', neigen er in sommige gevallen naar om voor de 'eigen werkgever' eerst te werken en er wordt vanuit teammanagers en medewerkers gehandeld met de UVO in de hand. Het principe 'werken voor twee gemeentebesturen' is beperkt in de ambtelijke organisatie Woerden ingedaald.

Medewerkers ervaren ook dat gemeentebestuur Oudewater nu erg kritisch is op prestaties ambtelijke organisatie Woerden, terwijl ambtelijk vraagtekens worden geplaatst bij de kwaliteit die het gemeentebestuur geleverd kreeg in de oorspronkelijke 'zelfstandige' situatie.

De vorming van team Oudewater leidt tot een versterking van de beeldvorming onder medewerkers in Woerden, dat er meer en meer sprake is van 'wij-zij-verhoudingen' en de intrede van een zakelijk model.

Ook is in wisselende mate gevolg gegeven aan de oproep om in het Stadskantoor Oudewater te 'flexen', terwijl medewerkers aangeven dat dit wel het gevoel ook voor Oudewater te werken versterkt. Medewerkers hadden bij de start (en soms nog steeds) onvoldoende het gevoel voor Oudewater te werken. Het feit dat geen Oudewaterse teammanagers waren benoemd in Woerden versterkte dat. Inmiddels zijn er teammanagers benoemd met een achtergrond in Oudewater en heeft de organisatie meer kennis van en ervaring met de Oudewaterse context. Dit draagt bij aan het (gevoel van) werken-voor-twee-besturen.

3.8 Team Oudewater roept wisselende beelden op

Team Oudewater biedt toegevoegde waarde in 'nabijheid'

Het positioneren van twee bestuursadviseurs rondom de gemeentesecretaris Oudewater was een eerste interventie om te voorzien in de bestuurlijke wens in Oudewater om meer in nabijheid te worden bediend. Nabijheid in termen van fysieke aanwezigheid en zichtbaarheid, maar ook in termen van het voeling hebben met de lokale context van Oudewater.

Daar waar de bestuursadviseurs initieel waren bedoeld om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te verbinden, fungeerden zij in de praktijk als 'personal assistant' van de bestuurders. Met Team Oudewater is een tweede interventie gedaan om de 'nabijheid' te verhogen. Het Woerdense model waarin vooral de teammanager en portefeuillehouder contacten met elkaar onderhouden was namelijk gekopieerd naar Oudewater, terwijl de Oudewaterse bestuurders meer behoefte hebben aan medewerkers met inhoudelijke en lokale kennis. Het was in de gezamenlijke organisatie teveel zoeken naar de juiste medewerker voor het juiste vraagstuk.

Team Oudewater, gehuisvest in het Stadskantoor Oudewater, geeft het bestuur van Oudewater meer bestuurlijk comfort en voldoet in die zin aan het gevoelen van meer nabijheid (fysiek en inhoudelijk). De medewerkers met inhoudelijke en lokale kennis zijn terug in huis. Het geeft bestuurders weer de mogelijkheid om 'zoals vroeger' directe afstemming te hebben met voor hen bekende medewerkers.

Team Oudewater draagt niet bij aan 'gezamenlijkheid'

De vorming van Team Oudewater lijkt dus tegemoet te komen aan de bestuurlijke behoefte van het college van Oudewater, het heeft echter ook direct zijn weerslag op houding en gedrag van medewerkers in de ambtelijke organisatie Woerden.

Team Oudewater wordt (terecht of onterecht) gezien als het bestuurlijk voorportaal van het college van Oudewater. Hierdoor zijn medewerkers uit de ambtelijke organisatie Woerden minder snel geneigd om te 'flexen' op het Stadskantoor Oudewater en worden bijvoorbeeld commissie- en raadsvergaderingen minder bijgewoond. Het wordt gezien als een taak van Team Oudewater.

De wij-zij-verhoudingen hebben met de vorming van Team Oudewater nadrukkelijk zijn intrede gedaan en leiden tot afbreuk van de gezamenlijkheid.

Team Oudewater komt beperkt toe aan opdracht: C-projecten

Het centrale motief voor de oprichting van Team Oudewater was de bestuurlijke behoefte om een aantal projecten 'in eigen beheer, onder eigen aansturing en in de eigen 'couleur locale' uit te voeren'.³² De specifieke projecten (C-projecten) werden naar de mening van het bestuur onvoldoende opgepakt en de projectaanpak van Woerden werd te duur bevonden. Men prefereerde de werkwijze die in Oudewater gewoonged was. Waar Woerden projectmatig werkt 'in de breedte' met een projectteam, werk(t)en Oudewaterse medewerkers 'in de lengte' aan zowel dagdagelijkse taken als projecten.

Team Oudewater werkt aan zowel C-projecten als dagdagelijkse A-taken, waarop spanning bestaat in termen van beschikbare capaciteit. Het team wordt namelijk ingezet voor een grote diversiteit aan beheersmatige en uitvoerende taken (klachten groenonderhoud en wegen), bedrijfsvoeringstaken (concerncontroller-functie, communicatie), strategische- en beleidsmatige taken (directe advisering van het college en programmabegroting) en projectmatige taken (10 projecten). De grote diversiteit aan taken leidt medewerkers en bestuurders ertoe te zeggen dat men onvoldoende toekomt aan de C-projecten. Het project Lange Linschoten wordt genoemd als een project dat zodoende vertraging oploopt.

Team Oudewater leidt tot rolonzuiverheid rondom Controller

Voor de vorming van Team Oudewater was de concerncontroller van Woerden (tevens directielid) ook concerncontroller van Oudewater. De functie van concerncontroller is nu belegd bij Team Oudewater. In de praktijk is deze functie bij de gemeentesecretaris van Oudewater belegd. Naar onze mening is deze rolvermenging niet wenselijk, vanuit het oogpunt dat de concerncontroller een onafhankelijke positie zou moeten kunnen innemen in relatie tot directeur en bestuur.

Team Oudewater leidt tot kwetsbaarheid op cruciale posities

Eén van de doelstellingen van de samenwerking was het terugdringen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke uitvoering. Met de vorming van Team Oudewater is de kwetsbaarheid echter opnieuw georganiseerd. Dit risico werd al voor de daadwerkelijke oprichting van het team onderkend: 'Voor Oudewater brengt deze constructie het risico van de kwetsbaarheid met zich mee. Alle medewerkers die over gaan zijn zogenaamde 'éénpitters' met alle risico's van dien'.³³ De voorbeelden zijn voor handen. Als de communicatieadviseur met vakantie is, is die functie niet ingevuld. En als de medewerker verantwoordelijk voor de begroting ziek is, ligt ook dat werk stil. Een aantal medewerkers van Team Oudewater zoekt de uitwisseling met de ambtelijke organisatie Woerden niet of nauwelijks meer op. Ook in de omgekeerde richting vindt de uitwisseling minder plaats. De afspraak is dat Woerden alleen bij langdurig verlof zorgt voor vervanging c.q. de inhuur voor zijn rekening neemt.

Team Oudewater heeft takendiscussies tot gevolg

In de UVO 2016 en 2017 is de resultaatverantwoordelijkheid voor producten expliciet belegd bij Team Oudewater of Woerden. De C-projecten worden behoudens hand- en spandiensten vanuit Woerden volledig door Team Oudewater uitgevoerd. De A-taken zijn verdeeld over Team Oudewater en Woerden, waarbij Woerden ook hand- en spandiensten levert. Dat vraagt coördinatie. Er zijn diverse overleggen waarin Team Oudewater en de gezamenlijke organisatie de aansluiting procesmatig proberen te borgen.

³² Raadsinformatiebrief Woerden 'Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater', 1 december 2015.

³³ Raadsinformatiebrief Woerden 'Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater', 1 december 2015.

Het dominante beeld is desalniettemin dat de splitsing in taken tussen Team Oudewater en de ambtelijke organisatie Woerden leidt tot een takendiscussie die processen en de kwaliteit van uitvoering niet ten goede komt. Mede omdat de resultaatverantwoordelijkheid strak is belegd, wordt de UVO strakker gehanteerd. De hand- en spandiensten voor C-projecten zijn globaal omschreven.³⁴ Vanuit de teams in Woerden is de reflex: 'daar zijn jullie (Team Oudewater) toch voor?'

Het secretariemodel van Team Oudewater gaat (nog) niet zover dat Team Oudewater advisering uitbrengt op stukken vanuit de ambtelijke organisatie Woerden. De initiator van een taak stelt ook het collegeadvies op. De integraliteit in dienstverlening heeft desalniettemin een deuk opgelopen door de splitsing in taken. Er is een 'knip' aangebracht tussen de taken van Team Oudewater en de taken van het team Realisatie & Beheer (R&B) binnen Woerden. Voor het Wegenbeheerplan vormt Team Oudewater het beleid, terwijl R&B het beheer verzorgt. Deze knip is voortgekomen uit het integraal overhevelen van het takenpakket van de betreffende medewerker die in team Oudewater is gepositioneerd. Deze knip draagt niet bij aan de integraliteit tussen beleid en beheer.

De gemeentesecretaris van Oudewater stuurt Team Oudewater functioneel en hiërarchisch aan, hoewel de medewerkers rechtspositioneel in dienst zijn van Woerden. De gemeentesecretaris van Woerden heeft door het ontstaan van de driehoeksverhouding (en extra communicatielijnen) tussen Team Oudewater, het college van Oudewater en de gezamenlijke ambtelijke organisatie minder vat op de algehele dienstverlening aan het gemeentebestuur van Oudewater. Prestaties van Team Oudewater stralen nu in de publieke opinie (inwoners en raden) potentieel ook af op de ambtelijke organisatie Woerden.

Team Oudewater zorgt voor rust, maar voelt als stap terug

De vorming van Team Oudewater heeft rust gebracht in de gezamenlijke organisatie, omdat de bestuurlijke gevoeligheid bij Team Oudewater is komen te liggen: de politieke druk op de begroting, de uitvoering van grote en risicovolle projecten en de druk van de provincie op de financiering hiervan.³⁵ De pijlen van criticasters richten zich niet langer alleen op de Woerdense organisatie, waarmee het gevoel 'het nooit goed genoeg te kunnen doen' minder wordt. Tegelijkertijd wordt een nieuwe wij-zij verhouding gesignaleerd. Niet langer – zoals in enkele teams het geval – tussen medewerkers van Oudewater en medewerkers van Woerden, maar tussen Team Oudewater en de gezamenlijke organisatie.

Het Team Oudewater is op basis van een bestuurlijke wens in 2016 uitgebreid met medewerkers Sociaal Domein. Het risico van een uitdijend team en daarmee steeds verder afdrijven van de in de DVO genoemde doelstelling van één gezamenlijke organisatie doet zich voor.

3.9 Beperkte nulmeting maakt vergelijking lastig

Eén van de uitgangspunten in de DVO was dat voor de samenwerking een nulmeting zou worden gehouden "naar de kwaliteit van dienstverlening van Oudewater en het streven is de kwaliteit van dienstverlening binnen twee jaar op hetzelfde niveau als Woerden te hebben".³⁶ In november 2014 is een burger- en ondernemerspeiling gehouden in Oudewater en Woerden.³⁷ De resultaten van de burger- en ondernemerspeiling voorzien in 2016 zijn nog niet beschikbaar. Dat maakt het niet mogelijk om het huidige kwaliteitsniveau van (externe) dienstverlening over de breedte te vergelijken met de situatie vóór de ambtelijke samenwerking.

³⁴ Hand- en spandiensten C-projecten: "het opstellen van directieramingen/technische tekeningen, het maken van verkeersbesluiten/ontheffingen, het aanleveren van BAG en GEO informatie, het geven van juridische adviezen, een en ander passend bij de schaal van de Oudewaterse organisatie." (UVO 2016: p. 3)

³⁵ De provincie verplicht Oudewater om projecten structureel te begroten, waarmee 'in de breedte' organiseren niet langer mogelijk is.

³⁶ Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden, 20 december 2013: p. 1.

³⁷ Raadsinformatiebrief Oudewater en Woerden 'Resultaten Burgerpeiling en Ondernemerspeiling 'Waarstaatjegemeente' 2014'. De burgerpeiling ging in op vier thema's: woon- en leefomgeving, relatie burger-gemeente, gemeentelijke dienstverlening, zorg & welzijn. De ondernemerspeiling ging in op zeven thema's: bedrijfsomgeving, gemeentelijke dienstverlening, contact met de gemeente, vergunningverlening, relatie ondernemer-gemeente, gemeentelijke heffingen/regeldruk, ondernemingsklimaat.

Passend binnen de reikwijdte van dit onderzoek kan wel een analyse gemaakt worden van de specifieke (en extra) maatregelen die worden getroffen om de kwaliteit van (externe) dienstverlening te waarborgen. Daarnaast kan de mate van beheersing van die bedrijfsprocessen die direct raken aan dienstverlening in kaart worden gebracht.

3.10 Dienstverlening op 'zichtbare' onderwerpen onder vergrootglas

Ambtelijke samenwerking 'ja', maar de burger mag het niet voelen. Dit uitgangspunt komt terug in de diverse manieren waarop de gezamenlijke organisatie 'extra stapjes' zet in de dienstverlening aan Oudewater, voornamelijk op 'zichtbare' onderwerpen zoals klantcontact en openbare ruimte:

- a. de receptie in Oudewater is op bestuurlijk verzoek behouden (waar Woerden de receptie minder bezet);
- b. tezamen met team Oudewater is een snel herstel team ingevoerd dat dagelijks zichtbaar aanwezig is in de gemeente Oudewater (vanaf 1 januari 2016);
- c. alleen vaste krachten aan de balie van Oudewater ten behoeve van herkenbaarheid (waar Woerden ook werkt met flexkrachten);
- d. team Wijkonderhoud heeft in kalenderjaar 2016 voorrang gegeven aan Oudewater boven Woerden om alle meldingen binnen 48 uur op te kunnen pakken.³⁸

De grotere inzet vanuit Woerden voor Oudewater heeft gevoeligheden onder de samenwerking aan de zijde van Oudewater kunnen afzwakken. Er zijn nu wel terugtrekkende bewegingen waarneembaar. Op het Stadsersf is het initiatief genomen om de uren die voor Oudewater en Woerden worden gewerkt nauwgezet in beeld te brengen.

3.11 Wisselende beelden over kwaliteit van dienstverlening

De bestuursrapportages van 2015 en 2016 laten zien dat Fysiek beheer openbare ruimte en vervoer en Ruimtelijke ontwikkeling en wonen de twee programma's zijn die bijsturing in de uitvoering vragen.^{39 40} Dat verklaart diverse extra inspanningen die in voorgaande bevinding zijn genoemd. Betwijfeld wordt of deze inspanningen efficiënt zijn. Het snel herstel team is niet zoals voorheen twee dagen in Oudewater aanwezig om alle meldingen op te lossen, maar is elke dag zichtbaar aanwezig om meldingen meteen op te pakken. Voor de teammanager Wijkonderhoud is het lastig uit te leggen aan medewerkers dat het wagenpark en kostbare tijd niet optimaal benut wordt, terwijl de dienstverlening aan Woerden onder druk staat. Ook het verschil in werkwijze- en cultuur tussen medewerkers beïnvloedt de efficiëntie en kwaliteit. Het adagium is dat een melding eerste prioriteit is, maar sommige medewerkers houden zich niet aan de planning en 'lossen zaken op die ze onderweg tegenkomen'. Het is het verschil tussen planmatig (Woerden) en intensief onderhoud (Oudewater).

Er zijn ook concrete verbeteringen te benoemen. De kwaliteit en efficiency van werkprocessen heeft een impuls gekregen door één meldingssysteem en één factureringssysteem. De kwetsbaarheid van het KCC is door de grote flexibele schil verminderd. En de telefonische bereikbaarheid van Oudewater is verbeterd: 98%. Er was altijd één lijn in Oudewater die rond lunchtijd onbereikbaar was. Nu zijn er 5 lijnen die van 08:30 – 17:00 op werkdagen toegankelijk zijn. Kanttekening hierbij is dat het soms langer duurt om een beller in contact te brengen met de juiste persoon in de ambtelijke organisatie.

³⁸ Het team heeft 33% van de productieve uren ingezet voor Oudewater (meer dan de ratio 1/6) om te kunnen voldoen aan de prestatieafspraken in de UVO 2016 om klachten/meldingen binnen 48 uur af te handelen.

³⁹ Bestuursrapportage 2015 Gemeente Oudewater, 15 september 2015.

⁴⁰ Bestuursrapportage 2016 Gemeente Oudewater, 15 november 2016.

3.12 Financiële situatie Oudewater heeft impact op Woerden

Er leven in feite twee sentimenten: de dienstverlening is minder geworden, maar de organisatie werkt gevoelsmatig meer (dan ratio 1/6) voor Oudewater dan voor Woerden. Een mogelijke verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat de bestuurlijke ambities van Oudewater en Woerden vergelijkbaar zijn, maar de financiële mogelijkheden van Oudewater beperkter. Door deze financiële situatie wordt ingeboet op de kwaliteit van met name de direct zichtbare dienstverlening: de openbare ruimte. De analyse is dat het dagdagelijks onderhoud op orde is (te verklaren vanuit grote inzet), maar het aantal klachten over het onderhoudsniveau van majeure opgaven zoals bruggen, wegen en beschoeiingen erg hoog ligt.

Dat wordt enerzijds veroorzaakt door beleidsbeslissingen (bezuinigingen op de buitenruimte) die in het verleden zijn genomen. Anderzijds is de financieringssystematiek in Oudewater een complicerende factor.

Ter illustratie: de raad van Woerden voorziet het team R&B jaarlijks van een groot budget om al het noodzakelijke onderhoud te plegen, terwijl het team bij de raad van Oudewater incidenteel moet aankloppen om de voorzieningen te vullen. Daardoor kan het team niet goed anticiperen op de continuïteit van de ruimtelijke kwaliteit. Uit een tweede voorbeeld blijkt dat Oudewater graag vasthoudt aan deze systematiek. Het team R&B was voornemens onderzoeken te laten uitvoeren naar de beheerstaat van enkele objecten in Oudewater, waarvoor het €150.000 wilde laten opnemen in de begroting. De gemeentesecretaris koos ervoor om het bedrag later ad-hoc bij de raad op te vragen.

Het gevoel is dat hoe meer de dienstverlening voor Oudewater 'inzichtelijk' wordt gemaakt, hoe meer pijn het gaat doen. Die pijn wordt onder andere verwacht in het noodzakelijke onderhoud van bruggen. Het gaat om onderhoud waarvoor Oudewater vanuit programmabudgetten in de buidel moet tasten, maar waarvoor de financiële draagkracht lijkt te ontbreken. Het beïnvloedt de publieke opinie, waarbij 'de zwarte piet' al snel naar Woerden gaat. Dit doet het imago van Woerden geen goed.

3.13 'Hinken op twee gedachten' helpt niet in doorontwikkeling

'Hinken op twee gedachten'. Dat overall beeld resteert na een uitgebreide analyse van documenten en gesprekken met sleutelpersonen rondom de samenwerking Woerden - Oudewater. Voorgaande aanbevelingen liggen ook veelal in die lijn. We kleuren dat beeld wat verder in:

Is sprake van een samenwerking vooral gestoeld op onderlinge (politiek-bestuurlijke) verbinding en vertrouwen of is de samenwerking te typeren als een (bestuurlijke en ambtelijke) 'zakelijke deal'? Het is een van de spanningsvelden die uit het onderzoek naar voren komt. De samenwerking was vanaf de eerste verkenningen vooral gestoeld op bestuurlijk vertrouwen, op de onderlinge verbinding tussen de beide colleges van B&W. De gezamenlijke ambitie om de individuele bestuurskracht in de regio te versterken, met hulp van deze samenwerking. De samenwerking op basis van een DVO zou een schoolvoorbeeld zijn van het behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid en lokale autonomie, gecombineerd met een stevigere ambtelijke uitvoeringsorganisatie. Zo was de vooronderstelling.

Met de verkiezingen van 2014 en de daaruit volgende veranderingen in de politieke en bestuurlijke context van beide gemeenten, is de samenwerking steeds meer in een zakelijk daglicht komen te staan. Ook de veranderende landelijke context, waarin de gedachtenvorming van 100.000+-gemeenten in de lade verdween, haalde enige urgentie van het proces af. Er heerste in toenemende mate in beide gemeentebesturen scepsis over de samenwerking: in Woerden kwam de vraag op tafel van de toegevoegde waarde voor deze grotere gemeente en in Oudewater het beeld van het kwijtraken van grip en invloed op prestaties, financiën en beleid. Het werken met de UVO's en de behoefte aan meer en gedetailleerdere informatie, ook in bestuursrapportages, zijn uitingen van deze veranderende verhoudingen.

Deze op plaatsen in de organisaties waarneembare verschuivingen van 'vertrouwen' naar 'zakelijkheid' in houding en gedrag en in werkwijzen, is echter niet bestuurlijk gestold. Het ontbreekt aan de expliciete afspraken op bestuurlijk niveau over de fundamentele vraag: zijn we klant (zakelijk) of partner (vertrouwen) van elkaar? Daardoor worden voor uiteenlopende dilemma's in de dagelijkse samenwerkingspraktijk uiteenlopende oplossingsrichtingen gekozen, soms passend bij het principe van zakelijkheid, soms passend bij het principe van vertrouwen. Er is te weinig congruentie in deze oplossingsrichtingen vanuit één heldere visie op de samenwerking Woerden - Oudewater.

De vorming van team Oudewater levert in deze dynamiek wisselende gevoelens en beelden op. Het heeft bestuurlijk comfort geboden aan het college Oudewater. Het heeft rust gebracht in de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Maar het team wordt tegelijkertijd bestuurlijk – in Woerden – gezien als een stap terug in de samenwerking. Door de vorming van team Oudewater dringt zich de vraag op: is de vorming van team Oudewater het begin van het verder 'terug organiseren' van taken en mensen? En/of verwordt het team Oudewater langzaamaan tot een regieteam, dat in de ambtelijke opdrachtgeversrol richting Woerden komt te staan.

In dit spanningsveld begeeft zich de politiek-bestuurlijk opdracht aan de ambtelijke organisatie om de kwaliteit van de (externe) dienstverlening te verhogen. De dienstverlening ligt vooral op 'zichtbare' onderwerpen onder een vergrootglas.

'Hinken op twee gedachten'. Het helpt niet als politiek, bestuurlijk en ambtelijk niet iedereen eenzelfde beeld heeft bij het karakter van de samenwerking. Er is teveel ruimte voor eigen interpretaties en er dreigt zodoende een samenwerkingsmodel te ontstaan met daarbinnen een onevenwichtigheid, een onbalans. In het volgende slothoofdstuk doen we enkele handreikingen om samen op weg te gaan naar het herpakken van de juiste balans in de samenwerking.

4. ...op weg naar de juiste balans

In dit slothoofdstuk doen we enkele handreikingen voor de doorontwikkeling van de samenwerking Woerden – Oudewater. Een doorontwikkeling die wat ons betreft vooral gericht zou moeten zijn op het aanbrengen van 'de juiste balans' in de samenwerking. Een balans waarbij Woerden én Oudewater zich politiek, bestuurlijk en ambtelijk overwegend comfortabel voelen. Waarbij vanuit begrip voor wederzijdse belangen en verlangens wordt gedacht en gehandeld.

4.1 Helderheid creëren over 'partnerschap' of 'klantrelatie'

Rode draad door onze bevindingen is de constatering dat onduidelijk is of Oudewater als klant van de ambtelijke organisatie Woerden fungeert. Als klant in de zin dat Oudewater zich in alle facetten positioneert en organiseert als goed opdrachtgever, in een zakelijke verhouding met zijn leverancier. Of zijn Woerden en Oudewater toch bestuurlijke partners. Partners die voor hun taakuitvoering terug kunnen vallen op dezelfde ambtelijke organisatie.

Het is noodzakelijk naar onze mening dat bestuurlijk daarop een heldere visie wordt geformuleerd. Een visie die wordt omkleed met maatregelen die passen in die lijn, waardoor een pallet ontstaat dat aan politiek, bestuur en ambtelijke organisatie helder kan worden gepresenteerd.

Ongeacht deze richting lijkt het ons raadzaam om, ook in een eventuele zakelijke/klantrelatie, altijd de verbinding te blijven opzoeken. Als organisaties in het publieke domein, als buurgemeenten en als partners in andere bestuurlijke en regionale verbanden, hebben beide gemeentebesturen welhaast de plicht om met elkaar voortdurend te zoeken naar de juiste balans tussen zakelijkheid en partnerschap.

In lijn met onze bevindingen is ons advies erop gericht om 'terug naar de basis' te gaan en de samenwerking Woerden en Oudewater vanuit 'partnerschap' vorm te geven. Door een lastige aanlooperperiode van de samenwerking zijn structuren (team Oudewater) en instrumenten (steeds gedetailleerdere UVO) ingezet. Hierdoor is de relatie verzakelijkt met ongewenste neveneffecten als gevolg. In onze ogen kan beter ingezet worden op het versterken van de relaties en het een werkwijze die past bij het principe van 'partnerschap'. In de volgende handreikingen geven we nader duiding aan de uitwerking van deze gedachtelijn in de praktijk.

4.2 Helderheid creëren over de politiek-bestuurlijke verbindingen

In lijn met voorgaande handreiking is het raadzaam om helderheid te creëren over de wenselijkheid van het intensiveren, of niet, van de politieke en bestuurlijke verbindingen tussen Woerden en Oudewater. Wij adviseren om tot intensivering van deze relaties te komen, waarmee het gevoel van eigenaarschap voor de samenwerking onder raadsleden en bestuurders sterker wordt.

Tenminste lijkt het ons 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. Het kan bijdragen aan meer draagvlak voor de samenwerking.

De bestaande ontmoetingen, bijvoorbeeld op burgemeestersniveau, kunnen worden gecontinueerd. Maar tevens adviseren wij om periodieke voltallige collegeontmoetingen te beleggen. Om de stand van zaken in de samenwerking door te spreken, om ontwikkelingen te delen en met elkaar eventuele kansen op beleidsafstemming te verkennen. Daaruit kan dan nadere afstemming tussen portefeuillehouders volgen, zonder op voorhand af te dwingen dat er gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen ontstaan.

4.3 Bestuurlijke 'nabijheid' waarborgen, geen stuctuuroplossing

De vorming van Team Oudewater heeft het bestuurlijk comfort van nabijheid geboden, waar het college van Oudewater naar op zoek was. Tegelijkertijd zien wij vele nadelen van het gekozen construct: de kwetsbaarheid is fors toegenomen, leden van het Team Oudewater zijn hun verbindingen met de ambtelijke organisatie Woerden verloren, er ontstaan wij-zij-verhoudingen en de betreffende medewerkers komen nauwelijks toe aan de oorspronkelijke intentie: het realiseren van de C-projecten.

Wij adviseren om de bedoeling van Team Oudewater te herbezielen. Het continueren van Team Oudewater in zijn huidige opzet en vorm raden wij niet aan. Wij zien een beter passende variant voor ons. De bedoeling van Team Oudewater (bestuurlijke nabijheid) hoeft niet te worden aangetast, maar die bedoeling kan naar onze mening via een andere weg worden gerealiseerd dan een structuuroplossing, zoals het team Oudewater nu is. Met diverse neveneffecten van dien.

Team Oudewater kenmerkt zich momenteel door het beleggen van de hiërarchische en functionele aansturing bij de gemeentesecretaris van Oudewater. Daardoor is het team feitelijk 'losgeknipt' van de ambtelijke organisatie Woerden. Slechts de rechtspositie is nog wat de betreffende medewerkers bindt met Woerden.

Onze suggestie is om team Oudewater om te vormen. Daarbij worden de leden van het team Oudewater weer terug gepositioneerd in de ambtelijke organisatie van Woerden: hiërarchische aansturing vindt van daaruit plaats. Zoals ook de receptiemedewerkers in Oudewater zijn gepositioneerd.

De teamleden gaan hiërarchisch dus weer onderdeel uitmaken van het betreffende team (bijvoorbeeld communicatie, financiën, sociaal domein) in de ambtelijke organisatie Woerden. Wel werkt een aanwijsbaar aantal personen 'dedicated' voor Oudewater. Een groot deel van de werkweek brengen deze medewerkers ook door in de fysieke nabijheid van de bestuurders van Oudewater, waarbij zij operationeel worden aangestuurd door de gemeentesecretaris Oudewater, bij wijze van 'lokale gebiedsmanager'. Ook in geval van werving en selectie van deze 'dedicated' medewerkers wordt de gemeentesecretaris van Oudewater betrokken in de procedure.

De betreffende medewerkers staan zo fysiek en operationeel nabij het gemeentebestuur van Oudewater, zij zijn ook het merendeel van de tijd aanwezig op het Stadskantoor van Oudewater, maar houden nadrukkelijker de verbinding met de ambtelijke organisatie Woerden. Zij blijven zo kennis delen met hun collega's uit de ambtelijke organisatie Woerden, zij nemen deel aan teamoverleggen en nemen deel aan sociale evenementen in Woerden. Woerden staat in dat geval ook 'aan de lat' voor uitval (kortdurend) van medewerkers, waardoor de huidige kwetsbaarheid van het team Oudewater wordt opgeheven.

De resultaatverantwoordelijkheid voor de C-projecten komt op deze manier weer terug bij de ambtelijke organisatie van Woerden. Het is aan de gemeentesecretarissen om strakke afspraken te maken over bij deze C-projecten passende werkwijzen (waar gewenst 'op de Oudewaterse-wijze') en eventueel daaraan gerelateerde (meer)kosten.

4.4 Team Oudewater niet omvormen tot een 'regieteam'...

Wij adviseren u om naast deze omvorming van het huidige team Oudewater niet te gaan werken met een 'regieteam', als opdrachtgeversteam richting de ambtelijke organisatie Woerden. Hoewel wij de overwegingen om een dergelijk team te vormen zeker begrijpen, vanuit het gevoel van het gemeentebestuur Oudewater om meer grip te willen houden op de ambtelijke uitvoering, zijn wij van mening – mede op basis van ervaringen elders in het land – dat een dergelijk regieteam sterk zal bijdragen aan het creëren van wij-zij-verhoudingen: zowel bestuurlijk als ambtelijk. Het regieteam zal namelijk snel de neiging krijgen om als 'secretarie' te gaan opereren en medewerkers in het regieteam verworden mogelijk tot personal assistants van de wethouders. In de ambtelijke organisatie van Woerden zal daartegenover nog meer de houding ontstaan: 'het regieteam kijkt er toch nog naar'.

Dit betekent feitelijk dat de gemeentesecretaris enig opdrachtgever is in de richting van de ambtelijke organisatie van Woerden. Om deze rol te kunnen invullen en de daarbij horende verantwoordelijkheid te kunnen dragen, doen wij hieronder een daaraan gerelateerde aanbeveling.

4.5 ...maar wel een sterkere regie creëren op ambtelijke uitvoering

Voorgaande verlangt wel dat er een sterkere regie wordt gecreëerd vanuit Oudewater op de ambtelijke uitvoering van taken vanuit de ambtelijke organisatie Woerden. Niet in de vorm van een regieteam wat ons betreft, maar door de gemeentesecretaris van Oudewater als ambtelijk opdrachtgever veel sterker te positioneren rondom de directie van Woerden. Niet als directielid, maar wel in de rol van 'gebiedsmanager Oudewater' een nauwe afstemming onderhouden met de gemeentesecretaris/algemeen directeur van Woerden en aansluiten bij overleggen van het directieteam in Woerden. Zodoende blijft de gemeentesecretaris voeling houden met de dilemma's waarvoor de Woerdense organisatie staat en ontstaat meer wederzijds begrip over prioritering, keuzes en kwaliteitsstandaarden. Ook in termen van cultuur en de 'Woerdense werkwijze', als gemeente van ruim 50.000 inwoners, ontstaat zodoende naar verwachting meer inzicht en begrip voor elkaar positie.

Naar onze mening is het huidige sturingsinstrumentarium van DVO en UVO te beperkt om als opdrachtgever, in een partnerrelatie, mee te kunnen sturen op de prestaties van de ambtelijke organisatie Woerden. Wij adviseren dat de gemeentesecretaris Oudewater het wekelijks overleg met de directie van Woerden over de punten die uit het college Oudewater naar voren zijn gekomen continueert. De gemeentesecretaris Oudewater vervult daarbij de rol van 'gebiedsmanager Oudewater' om goed te kunnen meesturen op de prestaties vanuit de ambtelijke organisatie voor het gemeentebestuur van Oudewater.

Gezien de vorm van 'gedwongen winkelnering' achten wij deze verbinding op directieniveau een noodzakelijke stap om tot de juiste verhoudingen in de samenwerking te komen. Een verhouding ook waarin de regie minder afhankelijk wordt van de persoonlijke verhoudingen tussen de beide gemeentesecretarissen.

4.6 Inbouwen financiële prikkel voor Oudewater in overeenkomst

De huidige afspraken over prestaties versus financiën in de DVO en UVO zijn zodanig vormgegeven dat Oudewater geen prikkel ervaart om scherp aan de wind te zeilen als het gaat om 'minderwerk', daartegenover staat dat Woerden – negatief gesteld – wel scherp aan de wind kan zeilen om met minimale inspanningen een maximaal resultaat te realiseren. Er is wat dat betreft sprake van een 'fixed price'.

De eventuele financiële voordelen die voortvloeien uit efficiënter werken of het afnemen van minder taken, komen ten gunste van de bedrijfsvoeringslasten van de gemeente Woerden.

Het ontbreekt in de huidige afspraken derhalve aan een mechanisme van 'meer-/minderwerk', van 'basis- en plusdiensten'. In lijn met voorgaande aanbevelingen is het raadzaam de huidige financiële afspraken op dit punt te herijken. Daarmee ontstaat mogelijk ook meer balans in het gevoelen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie en prestaties.

Wij denken daarbij aan de lijn dat de inzet voor C-projecten vanuit Woerden wordt gedefinieerd als 'meerwerk' en dat Oudewater mee gaat delen (naar rato) van de efficiencyvoordelen of -nadelen die Woerden in zijn ambtelijke organisatie (bedrijfsvoeringslasten) effectueert.

In lijn daarmee is het ook nodig dat de gemeente Oudewater op diverse terreinen (zoals verkeer, openbare ruimte en gebouwen) realistische en financieel gezonde meerjarenonderhoudsplannen opstelt. Dit is wenselijk in het kader van de samenwerking Woerden-Oudewater, maar is tevens een vereiste vanuit de financieel toezichthouder van de provincie.

4.7 Korte reflectie op aanbevelingen rapport Common Eye

Conform verzoek van opdrachtgever reflecteren wij op deze plaats bondig op de door bureau Common Eye aangedragen aanbevelingen op basis van hun onderzoeksbevindingen van september 2016. De hoofdaanbeveling van Common Eye heeft vooral betrekking op de inzet van een onafhankelijk procesmanager, om zowel een proces op de relatie als op de inhoud ('stip op de horizon' en rolverdeling) te managen.

De inzet van een onafhankelijk procesbegeleider zou naar onze mening een scherper doel moeten dienen. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de verhoudingen tussen raad en college per gemeente of tussen beide gemeentebesturen. Indien sprake is van (ernstig) verstoorde relaties daarin, dan kunnen wij onderschrijven dat het verstandig kan zijn daarover onder regie van een onafhankelijk procesbegeleider met elkaar in gesprek te gaan. In onze ogen pakt deze procesbegeleider dan vooral de rol op het verbeteren van de relaties.

Als het gaat om de inhoud doen wij in voorliggend rapport een aantal bevindingen en handreikingen om tot versterking van de samenwerking te komen. Het is naar onze mening vooral aan de stuurgroep (beide burgemeesters en beide gemeentesecretarissen) om met elkaar tot een richting naar de (nabije) toekomst te komen vanuit deze bevindingen en handreikingen. Daarin zijn keuzen met elkaar te maken. In het maken van die keuzen zou de stuurgroep, indien partijen niet tot overeenstemming dreigen te komen, een beroep kunnen doen op een onafhankelijk procesbegeleider.

Wat ons betreft is het voornaamste dat, nadat de stuurgroep richting heeft bepaald, beide colleges met elkaar om tafel gaan en als collectief de nieuwe koers (met name geënt op herijking van afspraken over de typering van de samenwerking, de bestuurlijke en ambtelijke sturing op de samenwerking, de positionering van team Oudewater en de financiële afspraken) voor de samenwerking Woerden – Oudewater omarmen, als basis voor een succesvolle doorontwikkeling.

A | Geraadpleegde documenten

Document	Datum
Afspraken governance	14 oktober 2014
Advies stuurgroep 'Resultaten nulmeting burger- en ondernemerspeiling (waarstaatjegemeente.nl)	29 januari 2015
Advies en bijlage stuurgroep 'Inventarisatie verwachtingen 'tevredenheid bestuurders'	2 april 2015
Bestuursrapportage 2015 Gemeente Oudewater	15 september 2015
Bestuursrapportage 2016 Gemeente Oudewater	15 november 2016
Brief 'Uitvoeringsovereenkomst 2015 Oudewater-Woerden'	27 januari 2015
Brief 'Vragen heer Wildeman m.b.t. rapportage accountant DVO in Auditcommissie'	28 juni 2016
Burgerpeiling KING Gemeenten Woerden en Oudewater	december 2014
Coalitieakkoord Onafhankelijken-CDA 2014-2018 'Betrokken Besturen'	april 2014
Collegedadvies Woerden 'Tijdelijke wijziging van de structuur van de ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater	18 november 2015
Eindrapport Evaluatie DVO Oudewater-Woerden, Common Eye	16 september 2016
Financiële afspraken	14 oktober 2014
Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden	20 december 2013
Motie 'Afname ambtelijke diensten gemeente Woerden', CDA – Oudewater	9 juli 2015
Motie 'Afname ambtelijke diensten gemeente Woerden', De Onafhankelijken, ChristenUnie/SGP, VVD/D66 – Oudewater	9 juli 2015
Notulen Interpellatiedebat 'Evaluatie ambtelijke samenwerking Oudewater – Woerden'	8 september 2016
Notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad Oudewater	28 april 2016
Notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad Oudewater	16 juni 2016
Ondernemerspeiling KING Gemeenten Woerden en Oudewater	december 2014
Overzicht bestuurlijke overleggen Woerden-Oudewater 2015/2016	6 februari 2017
Programmacontract 'Werken voor Oudewater en Woerden'	3 februari 2014
Raadsbesluit Oudewater 'Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden'	4 juli 2013
Raadsinformatiebrief Oudewater 'Art 30 vragen van de fractie van De Onafhankelijken over de benoeming van loco-gemeentesecretarissen / controller gemeente Oudewater'	17 februari 2015
Raadsinformatiebrief Oudewater 'Vragen raadsinformatiebijeenkomst 14 april 2015 samenwerking met Woerden, en aanvullend artikel 30- vragen van de fractie van de Onafhankelijken'	22 juni 2015
Raadsinformatiebrief Oudewater en Woerden 'Resultaten Burgerpeiling en Ondernemerspeiling 'Waarstaatjegemeente' 2014'	12 mei 2015/28 april 2015
Raadsinformatiebrief Woerden 'Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater'	1 december 2015
Richtinggevende uitgangspunten Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden	2013
Uitkomsten fase 1 Verkenning Samenwerking Lopikerwaard, Berenschot	2011
Uitvoeringsovereenkomst Oudewater – Woerden 2015	2 december 2014
Uitvoeringsovereenkomst Oudewater – Woerden 2016	14 maart 2016
Uitvoeringsovereenkomst Oudewater - Woerden 2017 (concept)	14 november 2016

B | Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Collegeleden Oudewater	Burgemeester, wethouders en gemeentesecretaris
Collegeleden Woerden	Burgemeester, wethouders en gemeentesecretaris
De heer V. Molkenboer	Burgemeester Woerden
De heer M. van Kruijsbergen	Gemeentesecretaris Woerden
De heer F. Pleket	Bestuursadviseur Woerden (voormalig teammanager Concernzaken)
Mevrouw. M. Arents	Teammanager VTH
De heer V. Griessler	Directielid en concerncontroller Woerden
Mevrouw K. van den Heuvel	Directielid Woerden
De heer A. van den Herik	Communicatieadviseur Team Oudewater
De heer P. Trommelen	Beleidsadviseur Team Oudewater
De heer T. Hoijing	Projectleider Team Oudewater
De heer A. den Boer	Beleidsadviseur Team Oudewater
De heer T. Chaudron	Voorzitter ondernemingsraad Oudewater-Woerden
Mevrouw L. Rödel	Voormalig lid ondernemingsraad Oudewater-Woerden
Mevrouw Y. van der Blink	Voormalig teammanager KCC
De heer M. Goossens	Teammanager Realisatie & Beheer
De heer M. de Groot	Teammanager Wijkonderhoud
De heer B. van Hell	Bestuursadviseur Woerden

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Stan van de Laar

partner

s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 30 37 29 97



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Evaluatie DVO Oudewater- Woerden

Eindrapport



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Versie: 2.0
Datum: 16 september 2016

Inhoud

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
1.1	AANLEIDING EN VRAAGSTELLING	4
1.2	AANPAK EN PROCES	4
1.3	LEESWIJZER	5
2	RESULTATEN BEWONERSENQUÊTE	6
3	BEVINDINGEN	10
3.1	AMBITIES EN BELANGEN	10
3.2	RELATIE	12
3.3	ORGANISATIE	14
3.4	PROCES	17
3.5	OVERIGE BEVINDINGEN	19
4	ANALYSE	22
4.1	CAUSALE RELATIES	22
4.2	REFLECTIE	25
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	27
5.1	CONCLUSIES	27
5.1.1	<i>De DVO als overeenkomst</i>	27
5.1.2	<i>De DVO als dienstverlening</i>	28
5.2	AANBEVELINGEN	29
	BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	31
	BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	32
	BIJLAGE 3: TOELICHTING OP HET COMMON EYE MODEL OP SAMENWERKEN	34
	BIJLAGE 4: CAUSALE RELATIEDIAGRAMMEN	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Sinds 1 januari 2015 is het volledige ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater – met uitzondering van de gemeentesecretaris en griffier – overgegaan naar de gemeente Woerden. Deze ambtelijke fusie is vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO), waarbij de gemeente Oudewater als opdrachtgever fungeert en de gemeente Woerden als opdrachtnemer. De gemeentesecretaris van Woerden geldt als werkgever voor het gezamenlijke ambtelijke apparaat.

Aanleiding voor deze samenvoeging waren onder meer de extra taken als gevolg van de (aankomende) decentralisaties in het sociaal alsmede ruimtelijk domein. De verwachting was dat samenvoeging de kwetsbaarheid van het kleine ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater zou verminderen, de kwaliteit verhogen, als gevolg van meer expertise, specialisatie en ontwikkelmogelijkheden, en op termijn mogelijke efficiencywinst op het gebied van ICT.

Na ruim anderhalf jaar wil de gemeenteraad van Oudewater graag inzicht in de huidige stand van zaken. De raad vraagt zich af in hoeverre de beoogde ambities en doelstellingen van de huidige dienstverlening worden gerealiseerd en stelt hierbij de volgende twee centrale vragen:

1. De **tevredenheid** van de contractpartners over de DVO over inhoud (feitelijk gebruik van diensten), afspraken (financiën, termijnen, categorisering projecten, inzet, enz.) en leveringscondities (aansturing, kpi's, e.d.).
2. Mogelijke **aanpassingen en aanvulling** van de DVO op basis van de gemeten tevredenheid.

Daarnaast zijn de volgende kaders meegegeven voor de uitwerking van de vraagstelling:

- Het beschrijven en in beeld brengen van de feitelijke situatie én opvattingen;
- Het toetsen van de praktijk aan gemaakte afspraken en kaders
- Het verklaren van eventuele knelpunten
- Het verkennen van verbeteringen

In dit rapport beschrijven wij de bevindingen van dit onderzoek, dat heeft plaatsgevonden in juli en augustus 2016.

1.2 Aanpak en proces

In dit onderzoek hebben we op vier manieren informatie verzameld, te weten een documentatieanalyse, individuele gesprekken, groepsgesprekken en een bewonersenquête. Daarnaast is op een eerste concept van het rapport hoor en wederhoor toegepast en verwerkt in een nieuwe versie van het rapport. In de documentanalyse zijn de belangrijkste stukken geanalyseerd met als doel de uitgangspunten te identificeren en de procesgang te reconstrueren, en hiermee de interviews inhoudelijk voor te bereiden. Een overzicht van de geraadpleegde stukken is opgenomen in bijlage 1.

We hebben in totaal 33 personen geïnterviewd, waarvan 10 individueel en 23 in groepsverband. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oudewater, de burgemeester van Woerden, de beide gemeentesecretarissen, twee directeurs, een teammanager en een medewerker burgerzaken zijn individueel geïnterviewd. Vier teams zijn in groepsverband geïnterviewd. Het betreft team ICT, team Oudewater, team OWZ (Onderwijs, Welzijn en Zorg) en team Wijkonderhoud. Tevens heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met leden van de gemeenteraad van Oudewater, waarbij alle fracties vertegenwoordigd waren. Een complete lijst van gesprekspartners is opgenomen als bijlage 2.

De gesprekken vonden plaats aan de hand van een gespreksleidraad gebaseerd op het model weergegeven in figuur 1. Dit model beschrijft vijf condities om de kans op een succesvolle samenwerking te vergroten. Deze vijf condities zijn in meerdere type samenwerkingen relevant, waaronder een uitbesteding met een opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie. De vijf condities – ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces – vormen tevens de kapstok waarlangs de bevindingen worden gepresenteerd. In bijlage 3 is een toelichting op de vijf condities opgenomen.



Figuur 1. Het Common Eye op samenwerken

Voor de bewonersenquête hebben twee studenten twee dagen (zaterdag 20 en woensdag 24 augustus) op straat – mondeling en face-to-face – willekeurige bewoners bevroegd naar hun ervaringen met de dienstverlening van de gemeente in Oudewater. Er werd zoveel mogelijk gevraagd naar concrete ervaringen met dienstverlening (zoals burgerzaken, het melden van overlast, of het opvragen van informatie). De gesprekken vonden plaats op diverse locaties in Oudewater, waaronder de markt, supermarkt de Emté en een basisschool. In totaal zijn 102 bewoners van Oudewater bevroegd naar hun ervaringen, waarvan er 61 ook daadwerkelijk een concreet voorbeeld van dienstverlening of contact hadden.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de resultaten van de bewonersenquête. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd. Hoofdstuk 4 bevat een verdiepende analyse van de bevindingen, waarbij de onderlinge relaties tussen de verschillende bevindingen worden beschreven. Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat de conclusies en aanbevelingen.

Er zijn vier bijlagen opgenomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde literatuur. Bijlage 2 toont de lijst van de geïnterviewde personen. Bijlage 3 geeft een korte toelichting op de 5 criteria van het Common Eye model. En bijlage 4 bevat causale relatiediagrammen, waarin de samenhang tussen verschillende bevindingen zijn gevisualiseerd.

2 Resultaten bewonersenquête

In totaal zijn 102 bewoners van Oudewater bevraagd naar hun ervaringen. Daarvan hadden 61 daadwerkelijk een concreet voorbeeld van dienstverlening of contact. De 41 bewoners die geen concreet voorbeeld hadden van dienstverlening of contact zijn niet verder bevraagd en zijn ook niet in deze analyse meegenomen. De leeftijden van de 61 bevroagden varieerde van 14 tot 90, met een gemiddelde van 51 jaar. Er hebben meer vrouwen (46) dan mannen (15) deelgenomen aan de burgerconsultatie.

Leeftijdscategorie	Aantal bewoners
<20	2
20-29	6
30-39	9
40-49	14
50-59	8
60-75	13
>75	6

De grootste groep heeft de afgelopen anderhalf jaar (sinds 2015) een- of tweemaal contact gehad met de gemeente. Een eveneens grote groep had twee- tot vijfmaal contact en enkele bewoners hadden vaker dan zesmaal contact.

Frequentie contact sinds 2015	Aantal bewoners
1-2 keer	33
2-5 keer	21
6-10 keer	4
> 10 keer	3
Totaal	61

De meest genoemde reden dat men contact opneemt is voor het aanvragen van een rijbewijs of paspoort. Ook vragen en meldingen kwamen geregeld voor, variërend van het opvragen van formulieren tot het melden van een verzakte steeg of overleg over een parkeervlakte. Daarnaast nam een aantal bewoners contact op met vragen over de Wmo (o.a. traplift, GGZ, vrijwilligerswerk) of voor het aanvragen van vergunningen. Overige contactmomenten gingen onder meer over het aangeven van geboorten, verhuizingen of gevonden voorwerpen.

Aanleiding voor contact	Aantal bewoners
Rijbewijs/reisbewijs	27
Vraag/informatie	9
Melding/klacht	6
Wmo	4
Vergunningen	2
Anders	9

Het contact kwam veelal telefonisch tot stand, via de website, middels een afspraak aan de balie of per e-mail. Vaak was het een combinatie van bijvoorbeeld telefonisch contact en een afspraak aan de balie, of een combinatie van website en telefoon of e-mail. De overige categorieën, waaronder persoonlijke afspraken met medewerkers (anders dan aan de balie), per post en het bijwonen van bijeenkomsten komen binnen deze respondentengroep nauwelijks voor.

Wijze waarop contact tot stand kwam	Aantal bewoners
telefonisch	22
website/formulier	20
balie	18
e-mail	13
persoonlijke afspraak	5
post	1
bijeenkomst	1
was zelf benaderd	1
social media	0

Bewoners gaven voor een zevental aspecten aan in hoeverre zij tevreden waren met de dienstverlening. De antwoorden werden gegeven op een vijfpuntschaal, variërend van zeer ontevreden (1) tot zeer tevreden (5). Onderstaande tabel geeft het gemiddelde punt op deze vijfpuntschaal. Alle aspecten werden bovengemiddeld (>3) beoordeeld.

Het meest tevreden was men over de klantvriendelijkheid van de contactpersoon, het eenvoudig kunnen vinden van de juiste contactgegevens en het gemak waarmee een afspraak gemaakt kan worden. Ook het krijgen van de juiste informatie, de algehele tevredenheid over de wijze waarop men werd geholpen en de responsnelheid werden hoog beoordeeld. Het minst tevreden (net een voldoende) was men over de mate waarin men op de hoogte werd gehouden van de afhandeling van de vraag.

Tevredenheid met	Gemiddelde (schaal van 1-5)
Makkelijk vinden van de juiste contactgegevens	3,8
Makkelijk een afspraak maken	3,8
Snelheid waarmee op vraag werd gereageerd	3,6
Juiste informatie gekregen	3,7
Goed op de hoogte gehouden van afhandeling	3,2
Klantvriendelijkheid contactpersoon	3,9
Goed geholpen	3,7

De bevraagde bewoners gaven tevens een rapportcijfer voor de algehele dienstverlening. Het gemiddelde rapportcijfer was een 7. Van de 60 bewoners die een rapportcijfer wilden geven, gaf de meerderheid een voldoende: 49 mensen gaven een cijfer tussen de 6 en de 10, met een gemiddelde van 7,7. Tien mensen gaven een onvoldoende, met een gemiddeld cijfer van een 3,5.

Uit de gegevens valt op dat bewoners die ontevreden zijn, vaak zéér ontevreden zijn. Het rapportcijfer ligt tussen de 1 en de 4; krappe onvoldoendes zijn niet gegeven. Wanneer men tevreden is, is er meer variatie. De cijfers varieerden hier van 6-en tot 10-en.



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

common eye

	Aantal bewoners	Gemiddeld rapportcijfer
Totaal	60	7,0
Voldoendes	49	7,7
Onvoldoendes	10	3,5

Opvallend is dat er een tweedeling is naar leeftijd. Ontevreden burgers waren gemiddeld 62 jaar oud, tevreden bewoners 49 jaar.

Wat verder opvalt, is dat tevreden bewoners vaker gebruik maken van de website dan ontevreden bewoners. Dit zou kunnen komen doordat de website schijnbaar prettig werkt, of doordat bewoners die liever geen gebruik maken van een website via telefoon en balie aan dezelfde informatie/dienst proberen te komen en hierbij hinder ondervinden. Maar leeftijd lijkt hier ook weer een rol spelen: van de bewoners onder de 50 jaar (n=31) gebruikten 15 de website. Onder de bewoners van boven de 50 jaar (n=29) waren dit er 5. Bij contact via telefoon of balie was de verdeling naar leeftijd nagenoeg gelijk.

Tot slot is bewoners gevraagd of zij ten opzichte van de situatie van voor 2015 verschil bemerken ten aanzien van de dienstverlening. Hierbij is een korte toelichting gegeven op de ambtelijke fusie.

Van de 61 bewoners maakten 50 bewoners al voor 2015 gebruik van diensten van de gemeente Oudewater. Het merendeel van deze bewoners (45) was op de hoogte van de ambtelijke fusie, vijf personen waren hiervan niet op de hoogte.

	Aantal bewoners	Toelichtingen
Slechter	29	<ul style="list-style-type: none">- Grotere afstand, minder persoonlijk contact met bekende ambtenaren, minder korte lijnen (8)- Tragere processen, slecht bereikbaar of van kastje naar muur, meer schakels (5)- Minder kennis van Oudewater, minder gemeentenieuws in krant, minder op hoogte van actualiteiten (5)- Groenvoorziening en onderhoud stad achteruit (4)- Werken op afspraak (2)
Geen verschil	14	<ul style="list-style-type: none">- Merk geen verschil (14)
Beter	2	<ul style="list-style-type: none">- Goede service, hoeft niet lang te wachten, werken op afspraak (2)

Op de vraag of men verschil heeft bemerkt in de kwaliteit van dienstverlening, was het grootste gedeelte (29) van mening dat de dienstverlening was verslechterd. Dit zat hem vooral in minder persoonlijk contact en minder korte lijntjes met ambtenaren, langzamere processen en meer schakels en het gevoel dat medewerkers uit Woerden over minder lokale kennis of aandacht beschikken. Vier mensen noemden de groenvoorziening of stadsonderhoud als punt van verslechtering.

Een tweede groep (14) zag geen verschil. Slechts enkele bewoners (2) vonden dat de dienstverlening beter is geworden. Opvallend hierbij is dat het argument voor verbetering (betere service en sneller geholpen worden door werken op afspraak) voor anderen juist een argument voor verslechtering was.



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Conclusies uit de bewonersenquête

Op basis van de resultaten kunnen we twee conclusies trekken:

1. Over de dienstverlening is men positief. Het gemiddelde cijfer is een 7.
2. Sinds de ambtelijke fusie is de dienstverlening volgens de respondenten verslechterd. De verklaring is vooral de grotere afstand met bijbehorend minder persoonlijk contact.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de documentanalyse en de gesprekken uiteen gezet. Dat doen we aan de hand van het Common Eye model dat tevens als leidraad is gebruikt tijdens de individuele en groepsgesprekken. De bevindingen zijn gepresenteerd als: bevindingen ten aanzien van ambities en belangen (2.1); relaties (2.2); organisatie (2.3) en proces (2.4). In paragraaf 2.5 beschrijven wij bevindingen uit de gesprekken die niet zozeer thuishoren in het gehanteerde model, maar die iets zeggen over de huidige (beleefde) situatie van de DVO tussen Oudewater en Woerden.

3.1 Ambities en belangen

Ten aanzien van ambities en belangen hebben wij vijf hoofdbevindingen. Iedere bevinding wordt hier kort toegelicht. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op hoe de verschillende bevindingen met elkaar samenhangen en elkaar versterken of juist ondermijnen.

Duidelijke zakelijke doelen

Er zijn zakelijke doelen gesteld in de DVO, de UVO en het programmacontract WOW. De belangrijkste doelen genoemd in de DVO zijn:

- Verbeteren kwaliteit uitvoering
- Verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie.

In de verschillende documenten wordt anders omgegaan met het doel 'vermindering van de structurele kosten'. In het programmacontract wordt dit als expliciet doel vermeld, terwijl in andere documentatie wordt gesteld dat dit geen doel op zich is.

De uitwerking van de doelen per domein in de oorspronkelijke UVO (2015) was op onderdelen minder concreet en leek uit te gaan van het vertrouwen dit gezamenlijk nader uit te werken op basis van ervaringen in de praktijk. De herziene UVO (2016) is duidelijker en zakelijker.

Het bewaken van zelfstandigheid en autonomie is voor beide gemeenten belangrijk. Dit kan gezien worden als doel van de DVO: door de ambtelijke fusie is de kans groter dat Oudewater als een zelfstandige gemeente kan blijven functioneren. Of als randvoorwaarde: de ambtelijke fusie kan plaatsvinden mits de autonomie van de gemeente gewaarborgd blijft. Uit de gesprekken blijkt dat vanuit Woerden en de ambtelijke organisatie zelfstandigheid primair als doel wordt ervaren (en de fusie dus een oplossing is), terwijl vanuit de raad van Oudewater de perceptie overheerst dat zelfstandigheid een randvoorwaarde is, maar dat de fusie geen noodzaak was voor zelfstandigheid. Deze nuanceverschillen zijn belangrijk en verklaren een verschil in streven naar zo inclusief mogelijk werken van het ambtelijk apparaat versus het streven naar het 'terughalen' van functies die dicht bij het college of de burger van Oudewater liggen.

Als we kijken naar de hierboven genoemde doelen dan valt het volgende op:

- Uit de gesprekken blijken vooral de doelen rondom kwaliteit en kwetsbaarheid bekend te zijn. Deze worden door iedereen spontaan genoemd en lijken ook te worden gerealiseerd.
- Over het verlagen van de structurele kosten is discussie: is dit één van de hoofddoelen of een mooie bijkomstigheid?
- Is het bewaren van zelfstandigheid een doel van de ambtelijke fusie of een voorwaarde?
- De doelen zijn vrij zakelijk en dat is enerzijds goed. Anderzijds is de vraag of ze voldoende inspirerend zijn voor iedereen om een bijdrage aan te leveren? En brengt het zakelijker worden van de UVO rust en duidelijkheid of is het (ook) een uiting van gestold wantrouwen, terwijl er in de transitiefase nog veel gezamenlijk uitgezocht moet worden?

Belangen maar deels bekend

De belangen van alle actoren (raadsleden, collegeleden, gemeentesecretaris, etc.) zijn slechts ten dele bekend en lijken beperkt te worden besproken met elkaar. Op zich is dat niet uniek voor de DVO tussen Oudewater en Woerden. Tegelijkertijd hebben veel van de respondenten beelden over de belangen van de ander en die beelden zijn voer voor speculaties, roddels en wantrouwen over de intenties en de motieven van andere actoren. In de interviews is ons uitgelegd waarom men denkt dat bepaalde actoren handelen zoals ze handelen. Er wordt gesproken over politieke belangen om publiekelijk negatief te zijn, de verwachting van een andere functie na de uitbesteding, het vermoeden van een motief voor herindelen of financieel gewin, vervalting van zakelijke en persoonlijke belangen, persoonlijke aspiraties, etc. Wat ons opvalt, is het gemak waarop deze onderliggende motieven ons verteld worden, zonder dat hier altijd een open gesprek over is gevoerd. De invulling van elkaanders motieven is hiermee grotendeels gebaseerd op beelden en aannames.

Woerden wil leren

Een van de motieven voor Woerden om te willen werken met een DVO en UVO (naast meer bestuurlijke slagkracht en een substantiële rol in de regio) was om ervaring op te doen met deze werkwijze, zodat deze ook binnen de eigen organisatie toegepast kan worden. Ondanks dat Woerden op onderdelen reeds gewend was aan het werken voor klanten, had de gemeente voor de overeenkomst van Oudewater nog weinig ervaring met het werken met een DVO en UVO. Beide partijen moesten derhalve werkenderwijs ervaring opdoen. Dat betekent dat beiden bij aanvang van het contract nog niet alle consequenties van keuzen konden overzien.

Oudewater wil hoogwaardige dienstverlening

Voor gemeente Oudewater is het van groot belang om autonoom beleidskeuzen te kunnen maken en hoogwaardige dienstverlening te ontvangen vanuit Woerden. Die hoogwaardige dienstverlening voor de lange termijn stond in de oude situatie onder druk, mede door het veranderende beleid rondom onder andere de decentralisaties in het sociale domein en de aanstaande wetswijzigingen in het fysiek domein. Daarnaast zijn er beperkte financiële middelen. Het resultaat hiervan is enerzijds hoge verwachtingen van de dienstverlening van Woerden om minstens net zo goed, en het liefst beter, te presteren; en anderzijds een spanningsveld tussen hoge ambities maar een beperkte financiële armslag (zie p.23 voor toelichting op de verschillende perceptie op de beperkte financiële ruimte).

Beperkt draagvlak

Er is beperkt draagvlak bij de achterban van de gemeente Oudewater voor de DVO met Woerden. Vanaf het begin worden er vraagtekens gezet bij deze stap, getuige ook de minimale meerderheid waarmee het besluit in de raad werd genomen. De gemeente Oudewater heeft een lange geschiedenis, is een actieve en betrokken gemeente en hecht veel waarde aan haar eigen, unieke identiteit. Past een DVO met Woerden wel bij de gemeente Oudewater? Er was en is duidelijk twijfel bij burgers, ambtenaren en bij raadsleden.

3.2 Relatie

'Oud zeer'

Er zijn in het proces van besluitvorming over de DVO en in het overzetten van de dienstverlening al dan niet bewust keuzes gemaakt en stappen gezet die bij sommige actoren in de samenwerking nog steeds een rol spelen. Een voorbeeld is het onderzoek naar mogelijke samenwerkingspartners voor de Lopikerwaard gemeenten, dat niet door iedereen als serieus en grondig wordt beschouwd. Een ander voorbeeld is de procesgang rondom het betrekken van de gemeenteraad bij het uitspreken van een intentie om samen te gaan werken met Woerden. Een ander voorbeeld is de transitie van medewerkers naar Woerden, waarvan sommige medewerkers aangeven dat zij onvoldoende zijn begeleid en ingewerkt in de nieuwe organisatie. Die problemen worden in onze gesprekken veelvuldig aangehaald en spelen nog steeds een belangrijke rol in de huidige opinie.

Laag vertrouwen bij Oudewater

Al voor het aangaan van de DVO leefden er opvattingen en beelden bij actoren in Oudewater over Woerden. Dat heeft geleid tot een beperkt draagvlak. Het leidt ook tot een kritische houding ten aanzien van de gemeente Woerden. Er is a priori weinig vertrouwen dat de dienstverlening vanuit Woerden goed is en zal voldoen aan de wensen en verwachtingen die de gemeente Oudewater heeft bij onder meer de openbare ruimte.

Er is daarnaast weinig vertrouwen dat Woerden oprecht haar best doet voor Oudewater. Dit valt voor een deel terug te voeren op de wijze waarop bepaalde besluitvormingsprocessen over de hele DVO zijn gelopen. Die zijn weinig hoopgevend. Deels is het ook terug te voeren op de verwachte belangen bij de gemeente Woerden. Er leven beelden dat zij het vooral doen als opstap naar een herindeling, haar eigen begroting sluitend te krijgen, of haar ambtelijk apparaat op sterkte te brengen. Het is voor velen lastig om te geloven dat zij oprecht hun best zullen doen en een dienstverlening willen bieden die aansluit bij de wensen van de gemeente Oudewater.

Wens is een open en eerlijk gesprek

Ondanks het wantrouwen, beschrijven veel mensen in onze interviews – zowel uit Woerden als Oudewater – dat ze graag een open, eerlijk en ontspannen gesprek willen voeren met de contractpartner. In een dergelijk gesprek moeten ook zaken die niet goed gaan openlijk gedeeld kunnen worden. Het doel is vervolgens om constructief (en niet incident-gedreven) op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden. Zo

wordt uitgesproken dat het prettig zou zijn om de beleefde tekortkomingen in de DVO te kunnen bespreken, alsmede de uitwerking ervan (inclusief bijvoorbeeld tegenvallende of onvoorziene kosten). Toch lijkt het moeilijk om dat gesprek op dit moment op een ontspannen manier met elkaar te voeren.

Opdracht of samen op weg

De relatie heeft zowel kenmerken van een gezamenlijke zoektocht als kenmerken van een strakke opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie. Ook in de verschillende documenten worden beide termen door elkaar gebruikt, als ware zij hetzelfde. In relationele sfeer is dit verschil in rolopvatting mogelijk problematisch. Is een probleem in de dienstverlening een onderwerp dat toch vooral het probleem is van de uitvoerder of een gezamenlijk probleem dat we met elkaar bespreken en gezamenlijk proberen op te lossen? Als de raad een wens heeft: kunnen we dat dan als opdracht aan de opdrachtnemer doorgeven en verwachten dat zij dat leveren, op soortgelijke wijze als wij een bestelling doen bij de bakker? Of bespreken we die wensen en kijken we met elkaar wanneer en hoe aan die wens tegemoet kan worden gekomen, binnen de beperkte capaciteit die er altijd is. Andersom is ook waar. Deze dubbele rol wordt bemoeilijkt door een gebrek aan financiële middelen: kunnen we diensten eisen als we daar beperkte financiële middelen voor hebben? En door een beperkt inzicht in inzet van mensen: we betalen voor 60 fte, krijgen we die uren ook wel geleverd?

Andere culturen

Woerden en Oudewater kennen andere culturen, zowel binnen de gemeenschap als binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Oudewater is informeler en er is veel direct contact tussen alle lagen van de organisatie. Deze korte lijnen werden in Oudewater gewaardeerd. In Woerden is mede door de grotere omvang de cultuur formeler. De grotere afstand, fysiek en qua communicatielijnen met het ambtelijk apparaat wordt door velen (bestuur, raad, bewoners) in Oudewater als een nadeel ervaren.

Roddels

De gemeenschap in Oudewater is klein. Er zijn veel onderlinge persoonlijke relaties en daarin wordt veel gesproken met en over elkaar. Als actoren niet formeel geïnformeerd hoeven te worden omdat het bijvoorbeeld gaat over het reilen en zeilen binnen het ambtelijk apparaat, maar wel informeel geluiden horen, ontstaan er beelden op basis van verhalen, roddels en incidenten. Die verkleuren het beeld.

Daarnaast kunnen informele beelden en geluiden ertoe leiden dat formele rapportages en overleggen niet meer vertrouwd worden. Hoe kan het zijn dat een stoplicht op groen staat, terwijl er binnen dat domein zoveel voorbeelden zijn waarop het niet goed gaat? Het bemoeilijkt de zakelijke verhoudingen en het voeren van open en constructief-kritische gesprekken.

3.3 Organisatie

Rigoureuze DVO

De DVO is rigoureuus ingestoken. Hiermee doelen we op de volgende besluiten die genomen zijn:

- Op de secretaris en de griffier na, zijn alle ambtenaren van de gemeente Oudewater in dienst gekomen bij de gemeente Woerden.
- Er is een verplichte afname van diensten bij de gemeente Woerden. Dat leidt tot gedwongen winkelnering.
- Ook de hele financiële functie is uitbesteed.

Er hadden andere keuzes gemaakt kunnen worden. Zo had een gedeeltelijke overheveling van ambtenaren of diensten kunnen plaatsvinden. Daarnaast is de vraag of het verstandig is om *financial control* uit te besteden. Dat is immers een belangrijke manier om controle te houden over de feitelijke dienstverlening van de contractpartner.

Op het moment van dit onderzoek is deze functie alweer dichterbij de gemeente Oudewater georganiseerd (hierover wordt onder 'tussenoplossingen' op p. 20 nader ingegaan). Als het gaat om de gedwongen winkelnering dan zien we vaker dat er bij de overgang van personeel naar een opdrachtnemer langetermijnafspraken gemaakt worden, inclusief een gedwongen afname van diensten bij de opdrachtnemer. Deze keuzen zijn weliswaar rigoureuus, maar niet onlogisch of fundamenteel onwenselijk en er is ons inziens geen sprake van weeffouten.

Goede documentatie

Er lijkt inmiddels een goede cyclus te zijn gevonden in de documentatie die past bij een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Er is een DVO opgesteld met basisspelregels en uitgangspunten. Ieder jaar wordt een uitvoeringsovereenkomst (UVO) opgesteld met daarin een overzicht van doelen die naar domeinen is gespecificeerd. Bij de UVO wordt een financiële begroting opgesteld. Vervolgens wordt iedere maand een voortgangsrapportage opgesteld die door opdrachtgever en opdrachtnemer worden besproken.

Samenwerking of dienstverlening

In de DVO worden zowel de termen 'samenwerking' als 'dienstverlening' gebruikt. Bij aanvang van de dienstverlening wordt die onduidelijkheid zichtbaar in de eerste UVO waarin nog beperkte concrete doelen worden gesteld.¹ De eerste UVO ademde een verwachting dat partijen er samen gaandeweg uit zullen komen. Dit is in de volgende UVO al anders: hierin zijn zakelijker en strakkere afspraken gemaakt. Op dit moment zien wij een structuur van overleggen en van documentatie (verantwoording op domeinplannen) die goed past in een dienstverleningscontext.

¹ Wij hebben de eerste UVO niet systematisch vergeleken met de UVO van 2016. Deze bevinding is afkomstig uit de gesprekken.

Diversiteit in dagelijkse governance

De concrete uitwerking van de governance-afspraken van de dienstverleningsovereenkomst is steeds beter gaan functioneren. Er zijn korte lijnen tussen beide gemeentesecretarissen. Daarnaast is er regelmatig overleg tussen de portefeuillehouders van de gemeente Oudewater, die beslissingen nemen over de dienstverlening, en de teammanagers, die deze dienstverlening moeten realiseren. Zowel teammanagers als de portefeuillehouders geven aan dat zij deze structuur steeds beter vinden functioneren.

Die verbeteringen zijn mede te danken aan een aantal wijzigingen die de afgelopen periode zijn doorgevoerd in de governancestructuur. Zo waren de directeuren van de gemeente Woerden in eerste instantie de eerste gesprekspartners van de portefeuillehouders. Het gevaar hierbij was echter dat afspraken werden gemaakt tussen een directeur en een portefeuillehouder die konden conflicteren met de afspraken die een teammanager had gemaakt. Kortom, te veel afstemming met te veel verschillende actoren, leidde tot meer verwarring en kans op fouten. In onderlinge afstemming is de governancestructuur aangepast en zijn de teammanagers het directe aanspreekpunt voor de portefeuillehouders.

De praktische invulling van de governance-structuur is voor het fysieke domein anders dan het sociaal domein. Beide portefeuillehouders hebben hieraan een eigen invulling gegeven. In het sociaal domein is gekozen voor een zeer gestructureerd model waarin wekelijks op een vaste dag overleg plaatsvindt tussen de portefeuillehouder en de afzonderlijke teammanagers en waar nodig beleidsmedewerkers. Er is gekozen voor een vorm waarbij de gemeentesecretaris van Oudewater aanwezig is bij deze gesprekscarousel, om consistentie te bewaken en scherp te zijn op financiële mogelijkheden. In het fysieke domein zijn de contacten georganiseerd zonder structurele betrokkenheid van de gemeentesecretaris. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt met name het overleg zoals georganiseerd in het sociaal domein gewaardeerd. Het leidt tot meer consistentie in beleid waardoor ambtenaren beter in staat zijn te anticiperen op verwachtingen van portefeuillehouders.

Onderscheid in vier soorten taken

In de dienstverlening wordt een onderscheid gemaakt in vier soorten taken (Financiële afspraken, 2014).²

- Categorie A: Permanente taken die onderdeel waren van de uitvoeringsovereenkomst en waar de gemeente Oudewater middelen beschikbaar voor heeft gesteld.
- Categorie B: Permanente taken die geen onderdeel waren van de uitvoeringsovereenkomst en waar de gemeente Oudewater middelen beschikbaar voor heeft gesteld.³
- Categorie C: Projecten
- Categorie D: Vervanging activa

² Overigens wordt in het document Richtinggevende uitgangspunten Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden onderscheid gemaakt in drie categorieën: A: uitvoeringsprocessen met een sterk herhalend karakter (going concern); B: reguliere beleidsprocessen met een deels herhalend en deels eenmalig karakter, die deels voorzienbaar zijn (bijv. inrichting bestemmingsplannen); en C: eenmalige en bijzondere beleidsprocessen (bijv. calamiteiten en grote ontwikkelprojecten).

³ In reactie op het conceptrapport is gesteld dat hier het woord 'geen' ontbreekt: 'waar de gemeente Oudewater *geen* middelen beschikbaar voor heeft gesteld'. Echter, in het document Financiële afspraken (14 oktober 2014) is de zin geformuleerd zoals in bovenstaande tekst weergegeven, i.e. zonder het woord 'geen'.

Het maken van een indeling in taken is nodig. Op die manier kan de opdrachtnemer haar bedrijfsvoering inrichten. Zo kan het qua bedrijfsvoering interessant zijn om voor categorie A vast personeel in dienst te nemen c.q. te houden en voor C gebruik te maken van flexibelere oplossingen. Daarnaast is de keuze gemaakt om alleen budget voor categorie A over te dragen aan de gemeente Woerden. Het budget voor categorie C blijft bij Oudewater. Daarmee blijft sturing vanuit gemeente Oudewater op projecten mogelijk.

In de gesprekken worden echter wel een aantal problemen genoemd met de verdeling in taken. Eén van de genoemde problemen is dat ze op papier eenduidig kan zijn, maar in de praktijk tot discussie kan leiden. Een ander probleem ontstaat bij de budgettering van C-projecten. Bij de bevinding 'gedoe rondom C-projecten' gaan we hier nader op in.

Een ander probleem ontstaat bij de uitvoering. Stel er wordt melding gemaakt van een onderhoudsprobleem met een bankje in Oudewater. Vervolgens wordt vanuit Woerden iemand op pad gestuurd om het probleem te bekijken. Er wordt geconstateerd dat het bankje gemaakt moet worden. Daarvoor moet intern bij Woerden budget worden aangevraagd. Het lopende budget is echter op. Vervolgens moet budget aangevraagd worden bij de gemeentesecretaris van Oudewater. De gemeentesecretaris kan vervolgens besluiten dat er geen budget meer is voor het bankje. Dit hele proces is eenduidig en bekend, maar geeft ook een bureaucratisch gevoel en het bankje is nog steeds kapot. Is het niet efficiënter en effectiever om gewoon een nieuwe plank te kopen en vast te timmeren?

Organisatieverschillen

De gemeente Woerden en Oudewater zijn anders georganiseerd. Oudewater heeft kenmerken van een adhocratie met veel onderlinge afstemming. Woerden heeft kenmerken van een professionele bureaucratie met sturing op processen en resultaten⁴.

De gemeente Oudewater was gewend aan een kleine, wendbare ambtelijke organisatie, waar generalisten praktisch en creatief op zoek gingen naar oplossingen. In de grotere gemeente Woerden zijn taken en verantwoordelijkheden meer gescheiden en is er meer taakspecialisatie, waardoor tevens meer coördinatie nodig is. Ook is er meer toezicht van buitenaf. Dit zorgt voor meer afstemming, procedures en documentatie.

De voordelen van de inrichting bij de gemeente Woerden zijn dat dit meer ruimte biedt voor specialisatie en ruimte voor verdieping, wat ook door de medewerkers wordt erkend en gewaardeerd. De nadelen zijn dat er meer tijd wordt besteed aan procesgang en kosten voor projecten hoger uitvallen dan in Oudewater (mede door externe inhuur), waar binnen de begroting eenvoudiger geschoven kon worden met posten en uren. Door actoren in Oudewater wordt de werkwijze van Woerden ervaren als 'meer bureaucratie en overhead', door actoren in Woerden als 'zorgvuldige procesgang en professionaliteit'.

⁴ We spreken hier over een adhocratie en een professionele bureaucratie. Beide organisaties hebben zowel kenmerken van een adhocratie en een professionele bureaucratie en zijn daarmee ook heel erg vergelijkbaar. Op basis van onze gesprekken herkennen we echter ook duidelijke verschillen. De verschillen laten zich vangen met deze typering.

Onder ambtenaren afkomstig uit Oudewater zijn deze verschillen eveneens zichtbaar. Er is een groep die de kleinere organisatie prefereerde, met haar korte lijnen, de brede portefeuille en taakomschrijving en het snelle en creatieve werken. En er is een andere groep die de grotere organisatie prefereert, met meer mogelijkheden tot verdieping, specialisatie, overleg met collega's en meer ontwikkelmogelijkheden.

3.4 Proces

Onzorgvuldig proces

Het hele proces naar de besluitvorming over een DVO met Woerden wordt door sommige respondenten als rommelig en onzorgvuldig ervaren. Is de raad bijvoorbeeld op tijd betrokken en gekend bij het verkennen van de verschillende samenwerkingsmogelijkheden en het uitspreken van intenties tussen de toenmalige colleges? Is de match tussen Woerden en Oudewater wel voldoende onderzocht? Er waren ervaringen met andere gemeenten die niet positief waren, maar is dat voldoende argumentatie om de dienstverlening onder te brengen bij gemeente Woerden? Ook de keuze voor een DVO als beste manier om de samenwerking c.q. dienstverlening te organiseren wordt als onvoldoende onderbouwd beschouwd en lijkt vooral voort te komen uit een sterke voorkeur vanuit Woerden voor een dergelijke constructie boven bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling.

Minimale meerderheid

De besluitvorming in de raad over de DVO kende een minimale meerderheid. Mede door een verandering in het politieke landschap van raad en college en problemen bij de start van de DVO (bijv. rondom de telefonie) werd de steun voor de DVO gaandeweg eerder kleiner dan groter.

Geen nulmeting

Er is aan het begin van de DVO geen integrale nulmeting uitgevoerd⁵. Hierdoor is onduidelijk of zaken die als ondermaats worden aangemerkt het resultaat zijn van de uitvoering door Woerden, of het resultaat van eerdere beleidskeuzen, bezuinigingen of achterstallig onderhoud bij de gemeente Oudewater die al dateren van voor 2015. Dit lijkt vooral het geval bij problemen in het fysieke domein. Door sommigen wordt gesteld dat sinds de overgang naar Woerden de kwaliteit van het onderhoud in de openbare ruimte is afgenomen. Door anderen wordt gesteld dat het daarvoor minimaal even slecht was. Door het ontbreken van een nulmeting kan niet objectief worden gesteld dat de dienstverlening is verbeterd of verslechterd. Er wordt daarom vooral geleund op incidenten, beelden en gevoel.

Groot aantal meldingen fysieke domein

Er blijven veel meldingen komen over problemen in de openbare ruimte. In het sociaal domein lijken er minder problemen voor te komen. Dit komt ten dele omdat een groot deel van het sociaal domein al in 2012 over is gegaan naar Woerden, maar ook omdat het fysiek domein (o.a. groen, stadsonderhoud) duidelijk zichtbaar is voor bewoners van Oudewater.

⁵ De meting die is uitgevoerd, is een burgerpeiling. Dat is niet het soort meting waar wij in dit rapport op doelen.

Transitiefase

De dienstverlening voor de gemeente Oudewater zit nog in een fase van transitie. Beide partijen zijn nog aan het leren hoe de dienstverlening er uit moet zien en wat de dienstverlening van hen vraagt. Tegelijkertijd verwachten burgers, bedrijven, raad en college van Oudewater een goede dienstverlening. Dat legt een grote druk op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het lerend vermogen die in een transitiefase nodig is.

Een voorbeeld is team Oudewater. Is deze stap het bewijs dat eerdere keuzes niet goed zijn? Is het een bewijs dat de hele DVO een verkeerde stap was? Is het een stap terug in de transitie naar een enkel ambtelijk apparaat dat voor twee besturen werkt? Of is het een leerpunt dat bepaalde taken beter dichtbij de raad en het college belegd kunnen blijven en is het daarmee een handeling die past in een transitiefase, waarin partijen proberen te leren en optimaliseren. Welke uitleg er ook gegeven wordt; leren en tussentijds aanpassen in een transitiefase is moeilijk als de hele dienstverlening onder een vergrootglas ligt.

Onvoldoende procesregie

Er is geen procesbegeleider die actief stuurt op het transitieproces. De governance-structuur is vooral gericht op de uitvoer en optimalisatie van de dienstverlening. Het programmteam/stuurgroep (Werken voor Oudewater en Woerden) dat in de beginfase als procesbegeleider fungeerde is in een vroeg stadium afgebouwd en is overgenomen door de gemeentesecretaris van Woerden.

Met procesregie bedoelen we iets anders dan de overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die op dit moment zijn belegd en door de meeste actoren als positief wordt beoordeeld. De beide gemeentesecretarissen vormen de spil van de afstemming tussen beide organisaties en daar lijkt een steeds beter samenspel te zijn ontstaan. Met procesregie bedoelen wij iemand die gezien wordt als onafhankelijk en die partijen bij elkaar kan brengen als er onenigheid of gedoe bestaat tussen beide organisaties. Complexe en vergaande uitbestedingen zoals deze tussen Oudewater en Woerden vragen om een dergelijke rol.

Gezien de spilfunctie van de gemeentesecretarissen en het belang van een onafhankelijk procesbegeleider in de transitiefase, waarin het proces zich naar het beeld van de meeste actoren nog steeds bevindt, zijn wij van mening dat dit niet de geëigende plek is om deze rol te beleggen.

Verbetering in dienstverlening

Het algemene beeld dat wij in de gesprekken terug krijgen, is dat de dienstverlening beter wordt. Het formuleren van en sturen op domeinplannen en de doorgevoerde aanpassingen in de governance (o.a. kortere lijnen portefeuillehouders en teammanagers) dragen bij aan een betere dienstverlening aan het college. De gemeente Woerden krijgt beter beeld van de wensen van gemeente Oudewater en kan daar beter op inspelen (bijv. het vergroten van zichtbaarheid in de gemeente ten aanzien van wijkonderhoud).

Ook in de dienstverlening aan de burger zijn verbeteringen zichtbaar ten opzichte van de oude situatie, zoals een ruimere openstelling van de balie op donderdagen, een betere telefonische bereikbaarheid (via

TIP) en het gebruik maken van meer specialisme, bijvoorbeeld bij naturalisatieverzoeken. Daar staat tegenover dat burgers tegelijkertijd een verslechtering ervaren in de langere lijnen en onderhoud in het fysieke domein (zoals blijkt uit de bewonersenquête en uit meldingen).

3.5 Overige bevindingen

In de vorige paragrafen staan bevindingen die wij kunnen clusteren naar de vijf condities van samenwerken. Daarnaast hebben wij een aantal bevindingen die vooral een beeld geven over de huidige situatie in de samenwerking en die minder gebonden zijn aan de condities, maar hier wel uit voortkomen.

Gedoe rondom C-projecten

Er is onduidelijkheid en onenigheid over de indeling van taken en dan vooral over de zogenaamde C-projecten. Het gaat hierbij om de vragen 1) wanneer een project onder de categorie C valt; 2) welke taken tot een dergelijk project horen (gaat het alleen om specifieke project-taken, of ook om meer generieke, ondersteunende taken als juridisch advies, data-analyse en communicatie) en daarmee tevens 3) wat een realistische begroting is voor de uitvoering van een dergelijk project.

Het gedoe ontstaat met name bij het bepalen van een realistische begroting voor C-projecten. Waar het in Oudewater met creatief schuiven van middelen en mankracht mogelijk was met relatief beperkte budgetten dergelijke projecten uit te voeren, gaat Woerden uit van een vooraf vastgestelde begroting zonder schuifruimte (inclusief de ondersteunende taken) en maakt zij relatief veel gebruik van externe inhuur.

De raad van Oudewater mist sturingsmogelijkheden

De raad heeft het gevoel dat zij haar taken niet kan uitvoeren. De raad geeft aan dat financiële stukken te laat worden aangeleverd, er te weinig inhoudelijke en financiële voortgangsrapportages zijn en dat er bij veel wensen wordt gesteld dat het een C-project is en/of dat er geen geld voor is. Kortom: een deel van de raad stelt dat zij haar kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren kan invullen. Het ontbreken van sturingsmogelijkheden wordt vooral geweten aan de dienstverlening vanuit Woerden en de rigoureuze wijze waarop de DVO is ingestoken.

Er ontstaan twee werkelijkheden

Aan de ene kant is sprake van ontevredenheid. Die ontevredenheid horen wij met name bij een deel van de raadsleden. De bewoners geven in de bewonersenquête aan dat zij de dienstverlening nog wel positief scoren, maar dat zij de dienstverlening wel als minder positief ervaren dan voor de DVO. Tot slot is een deel van de medewerkers dat is overgegaan naar Woerden ontevreden over de ambtelijke fusie. De ontevredenheid wordt veroorzaakt door het ontbreken van sturingsmogelijkheden, de meldingen over de openbare ruimte, de grotere afstand tot gemeenteambtenaren en de zakelijkheid met bijbehorende afname van persoonlijk contact.

Aan de andere kant horen wij van een groot aantal respondenten dat zij steeds tevredener worden over de

dienstverlening en de invulling van de DVO. Bij Woerden, maar ook bij verschillende actoren in Oudewater, heerst een gevoel dat het steeds beter gaat. Het beeld is dat de uitvoering van de DVO zich nog in de transitiefase bevindt en dat er steeds concretere uitwerkingen komen van de governance-afspraken, er strakker gestuurd kan worden op de concreter geworden UVO en domeinplannen, en dat er goede resultaten worden geboekt. Bij de goede resultaten worden onder meer genoemd: goede kwaliteit beleidsplannen, minder kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie, meer mogelijkheden voor kennisverdieping medewerkers, sterkere vertegenwoordiging van Oudewater in diverse regionale samenwerkingsverbanden, en het kunnen inspelen op wensen van het college (zoals dienstverlening via WhatsApp).

Daarmee lijken er twee werkelijkheden te ontstaan die beide met voorbeelden kunnen worden onderbouwd waarom het wel of juist niet goed gaat.

Tussenoplossingen

Gaandeweg zijn er tussenoplossingen ingevoerd. Uit onvrede met de gang van zaken of omdat werkende weg duidelijk wordt hoe dingen beter of handiger kunnen. Een van die veranderingen was de invoering van team Oudewater voor de duur van (in eerste instantie) een jaar. Aan de totstandkoming van dit team lagen verschillende overwegingen en aanleidingen ten grondslag, waaronder: nadere invulling van de mogelijkheid een 'brede secretarie' te vormen, onvrede over de begroting van C-projecten, de behoefte van het college om dichterbij ondersteund te worden en de behoefte aan meer controle over financiën. De beelden bij team Oudewater lopen sterk uiteen: van een pragmatische oplossing, het voorkomen van 'meer gedoe' en zorgen voor rust in het fysiek domein; tot een stap terug in het proces naar integraal werken voor twee besturen en het verzwakken van de bestuurlijke slagkracht.

Tevens werden enkele governance veranderingen doorgevoerd: de functies van concerncontroller en locosecretaris, voorheen belegd bij de directie van Woerden, werden belegd bij de gemeentesecretaris en team Oudewater. Ook ten aanzien van het verleggen van de controllersfunctie lopen de beelden uiteen. Het ene beeld is dat van een ingewikkelde situatie: de ambtelijk opdrachtgever is tevens inhoudelijk teammanager van team Oudewater, uitvoerder binnen het team Oudewater en de controller. Deze rollen laten zich maar moeilijk verenigen. Het andere beeld is dat de verlegde controllersfunctie vooral een verbetering is ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, omdat het leidt tot meer grip bij de opdrachtgever op financiën.

De veranderingen op het oorspronkelijke organisatieplan kwamen tot stand onder grote (politieke) druk. Feit is dat de procesgang die gepaard ging met deze tussenoplossingen de rust mist om te doordenken wat inhoudelijk de meest optimale oplossing is, ook voor de middellange termijn. Beide oplossingen, team Oudewater en het verleggen van de controlfunctie, brengen naast rust ook nieuwe risico's met zich mee.

Stel de situatie doet zich voor dat het bij team Oudewater niet goed gaat. De een zal naar de gemeentesecretaris en het team Oudewater wijzen als verantwoordelijken en uitvoerders. De ander zal wijzen naar Woerden, dat verantwoordelijk is voor een deel van de uitvoering (*going concern*), aanleveren van informatie, juridisch advies en andere hand-en-spandiensten (waarvan niet zonder meer duidelijk is

waar deze beginnen en eindigen). Het gevolg is dat de relatie extra op scherp komt te staan. Ten aanzien van de controllersfunctie neemt het aantal rollen toe dat bij één persoon, de gemeentesecretaris, belegd is – terwijl er toch al zorgen bestaan of het aantal rollen niet te hoog is. Vanuit een deel van de raad bestaan er zorgen dat de opeenstapeling van rollen zorgt voor een te grote afhankelijkheid van een persoon: er wordt gesproken over 'een verstopte trechter in de communicatie'.

Wij herkennen de risico's van het combineren van een groot aantal functies in één persoon, zoals in bovenstaande scenario geschetst. De zorgen omtrent de 'trechtersvorming' in de communicatie herkennen wij echter niet. Er zijn communicatieafspraken tussen het college van Oudewater en het ambtelijk apparaat van Woerden. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van het college om de raad goed te informeren.

Er is verharding in de relaties en het gesprek

In de onderlinge relaties en de dialoog is sprake van verharding. Zo heeft een deel van de raad van Oudewater het gevoel dat zij al maanden hetzelfde aangeven, maar dat het tot niets leidt. Er wordt onvoldoende geacteerd. Ook de meldingen in de buitenruimte blijven komen. Omdat hun signalen geen gehoor lijken te vinden, wordt het gesprek stelliger.

Aan de andere kant werkt de gemeente Woerden hard om problemen op te lossen en het college en burgers van Oudewater goed van dienst te zijn. Medewerkers geven aan meer uren te maken voor Oudewater dan zij eigenlijk zouden moeten en tegenvallende kosten (door bijv. landelijke veranderingen in regelgeving, doordat sommige voorziene efficiëncyslagen niet realiseerbaar blijken en bedrijfsvoeringskosten simpelweg dubbel blijken, of doordat er voor bepaalde investeringen geen reserves waren aangelegd in Oudewater) worden naar eigen zeggen opgevangen door Woerden. De inspanningen worden echter niet gezien of geloofd door de raad van Oudewater. Kortom: het beeld ontstaat dat de gemeente Woerden het nooit goed kan doen.

Ook binnen de raad wordt het gesprek scherper gevoerd. Er is een verschil van inzicht. Een deel van de raad vindt de DVO op zichzelf goed functioneren en een deel is het daar pertinent niet mee eens.

Door vast te houden aan de eigen standpunten en het verharde gesprek, komen partijen niet nader tot elkaar. Dit geldt uiteraard niet voor alle onderlinge relaties. Zo is vanuit beide partijen aangegeven dat de relatie en het gesprek tussen de beide gemeentesecretarissen beter is geworden.

4 Analyse

Dit hoofdstuk bevat twee onderdelen: een causaal relatiediagram en een reflectie.

4.1 Causale relaties

Wanneer er verschillende beelden bestaan over de mate waarin iets naar behoren functioneert, komt het maar zelden voor dat er een enkele oorzaak aan te wijzen is. Ook in het geval van de DVO Oudewater-Woerden zijn vele factoren aan te wijzen die in meer of mindere mate hebben bijgedragen aan de uiteindelijke situatie: een van wantrouwen en moeizame relaties. Op zichzelf staand zijn de meeste van deze factoren niet problematisch. In een verder goed functionerende omgeving zou elk van hen hooguit in beperkte mate voor problemen zorgen. Het zijn echter de opeenstapeling en de opeenvolging die ervoor zorgen dat problemen ontstaan, die elkaar ook weer kunnen versterken.

In deze paragraaf ontrafelen wij de beelden, consequenties en relaties tussen die consequenties. Hiervoor maken wij gebruik van een causaal relatiediagram, waarbij de relaties tussen oorzaken, gevolgen en zichzelf versterkende effecten visueel worden weergegeven. In bijlage vier hebben wij voor iedere bevinding die wij in dit hoofdstuk noemen, de causale relaties weergegeven.

De elementen uit de bevindingen

In het vorige hoofdstuk is een groot aantal bevinden benoemd: heersende beelden, situatieschetsen, wensen en feiten. Deze vormen de basis voor het diagram. In figuur 3 in bijlage 4 zijn deze nogmaals weergegeven. In het diagram zijn de bevindingen gegroepeerd naar de domeinen: ambities en belangen, relatie, organisatie en proces.

Gedoe rondom C-projecten

Bij de bevindingen hebben we reeds gezien dat er gedoe is rondom de C-projecten. We hebben daar beschreven dat een belangrijke oorzaak is dat het onderscheid in taken wellicht op papier eenduidig is, maar in de praktijk, uiteraard, minder eenvoudig uitwerkt. Er zijn talloze voorbeelden waarin de indeling arbitrair is.

Het gedoe rondom C-projecten wordt extra gevoed door een aantal andere bevindingen:

- Gemeente Oudewater verlangt hoogwaardige dienstverlening, maar heeft beperkte financiële middelen. Zoals een respondent aangeeft "Ze willen voor een dubbeltje op de eerste rang." Een ander verwoorde het als volgt: "De houding is: Ik geef een rondje, jij betaalt." Als de financiële middelen voldoende zouden zijn, dan zouden meer C-projecten uitgevoerd kunnen worden en is er ook minder druk op de indeling in de categorieën en de bijbehorende begrotingen.
- De belangen van beide organisaties zijn slechts ten dele bekend en het beperkte vertrouwen vanuit Oudewater draagt bij aan het gedoe. Er kan daardoor al snel het beeld ontstaan dat de gemeente Woerden 'gewoon' extra geld wil verdienen en dus zoveel mogelijk in de C-projecten wil duwen of de begroting van de C-projecten kunstmatig opdrijft met hoge (overhead) kosten.

Ten aanzien van de financiële positie willen we nog opmerken dat de beeldvorming hierover sterk uiteenloopt. Een deel van de respondenten geeft aan dat de financiële ruimte die over blijft na uitbesteding van de 60 Fte ambtenaren, beperkt is. Extra's kunnen dus maar moeilijk gefinancierd worden. Dat wordt versterkt door de rekenmethode die de gemeente Woerden hanteert bij projecten. Anderen geven aan dat de financiële situatie juist gezond is en dat de beperkte middelen een 'mythe' zijn.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de financiële positie van de gemeente en vellen derhalve ook geen oordeel. We constateren wel dat het verschil van opvatting over de financiële ruimte tot extra gedoe leidt.

De raad van Oudewater mist sturingsmogelijkheden

De raad heeft het gevoel dat zij haar taken niet kan uitvoeren. We hebben bij de bevindingen reeds aangegeven wat de reden is dat er een gebrek aan sturingsmogelijkheden wordt gevoeld. Het ontbreken van de sturingsmogelijkheden wordt ook gevoeld door een aantal andere observaties:

- Het gedoe in C-projecten zorgt ervoor dat veel van de wensen en verzoeken worden afgedaan als: "dat is een C-project" met daarop gevolgd de opmerking dat er geen budget voor is. Gecombineerd met de planning op de A-activiteiten die voor een jaar vaststaat, maakt dat de raad gedurende een jaar nauwelijks opdrachten of wensen tot uitvoer kan brengen.
- De onvrede over de sturingsmogelijkheden wordt verder gevoeld door de organisatieverschillen tussen beide organisaties. In de oude situatie werden er op informele wijze opdrachten gegeven. Nu wordt er echter gestuurd op processen. Maar, ook een goed doorlopen proces kan als uitkomst hebben dat het niet gebeurt.
- Het gegeven dat de DVO melding maakt van 'samenwerking' en 'dienstverlening' is olie op het vuur. Het beeld bij een opdrachtgever is dat deze opdrachten kan geven die door de opdrachtnemer worden uitgevoerd. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om te zorgen dat het geregeld wordt. Samenwerken, aan de andere kant, is een kwestie van geven en nemen – en dat is in de ogen van sommige actoren niet de bedoeling.

Er is ontevredenheid

Zoals reeds besproken heerst bij een deel van de actoren in de gemeente Oudewater een gevoel van ontevredenheid. Die ontevredenheid wordt extra gevoeld door het gebrek aan sturingsmogelijkheden en het grote aantal meldingen in het fysieke domein dat via allerlei kanalen wordt gecommuniceerd. Daarnaast hebben het onzorgvuldige proces en de minimale meerderheid die voor de DVO heeft gestemd, ook invloed op de stemming.

Tussenoplossingen

De ontevredenheid is een belangrijke reden voor het invoeren van tussenoplossingen zoals het team Oudewater. Het is een oplossing die nodig is gezien de hoogwaardige dienstverlening die gewenst is. Tegelijkertijd zit de dienstverlening in de transitiefase en dus is het wellicht ook geen gekke interventie. Het is evenwel van belang dat aanpassingen en tussenoplossingen zorgvuldig en in een open dialoog kunnen worden besproken en afgewogen.

Er is optimisme

Bij de gemeente Woerden, maar ook bij verschillende actoren in Oudewater, heerst een gevoel dat het steeds beter gaat. Het beeld dat de uitvoering van de DVO zich nog in de transitiefase bevindt en dat er een steeds concretere uitwerking komt van de domeininhoudelijke en governance-afspraken, zorgt voor optimisme. Er wordt door iedereen wel gezien dat de dienstverlening op onderdelen nog steeds verbeterd moet worden, maar dat is wellicht niet zo vreemd. De gemeente Woerden moet immers leren wat het betekent om met een DVO te werken en de hele dienstverlening zit nog steeds in een transitiefase. Op de zakelijke doelen die gesteld zijn, zoals verbeterde kwaliteit van de dienstverlening, horen we vanuit verschillende kanten dat er ook stappen zijn gezet. Reden dus tot optimisme.

Er zijn twee werkelijkheden ontstaan

De beelden over en weer hebben geleid tot twee werkelijkheden. De eerste werkelijkheid is dat van ontevredenheid, achterdocht en het gevoel niet in control te zijn. De tweede werkelijkheid is dat er hard wordt gewerkt, er zelfs meer wordt gedaan dan op basis van de DVO en UVO strikt zou hoeven (bijv. meer uren voor Oudewater dan afgesproken, of financieel bijleggen bij tegenvallers of onvoorzien kosten) en dat de resultaten naar behoren zijn. Omdat een echte nulmeting ontbreekt en er geen procesbegeleider is die de regie houdt op de transitie, blijven deze beelden ver uit elkaar staan. Het zijn twee werkelijkheden die met elkaar de strijd aan gaan.

Er is teleurstelling

De twee werkelijkheden leiden tot teleurstelling. Aan de kant van Woerden heerst het gevoel dat er keihard wordt gewerkt, dat de communicatieafspraken goed functioneren en er goede dienstverlening wordt geleverd, maar dat deze niet worden erkend door de opdrachtgever. Overigens wordt opgemerkt dat de inzet wel door het college van Oudewater wordt erkend en gewaardeerd.

Aan de kant van Oudewater en dan vooral bij een deel van de raad, is er ook teleurstelling. Er wordt regelmatig aangegeven dat diensten onvoldoende zijn, het onderhoud aan de openbare ruimte niet voldoet en de wens om beter geïnformeerd te worden. Op die manier kan zij haar kaderstellende en controlerende taken uitvoeren. Desondanks lijkt er weinig vooruitgang te worden geboekt.

Aan beide kanten is de wens om open en eerlijk het gesprek te voeren over wat goed gaat en waar zich knelpunten voordoen. Een ontspannen gesprek kan op dit moment evenwel niet worden gevoerd.

Er is verharding in de relaties en het gesprek

In de onderlinge relaties en de dialoog is sprake van verharding. Omdat een echte, open dialoog ontbreekt worden we steeds stelliger over de ander. Vanuit de kant van Oudewater wordt deze verharding gevoeld door het gedoe rondom de C-projecten en het gevoel sturingsmogelijkheden te missen. Vanuit de kant van Woerden wordt de verharding vooral gevoeld door de teleurstelling: het is toch nooit goed genoeg.

Het resultaat: een vicieuze cirkel

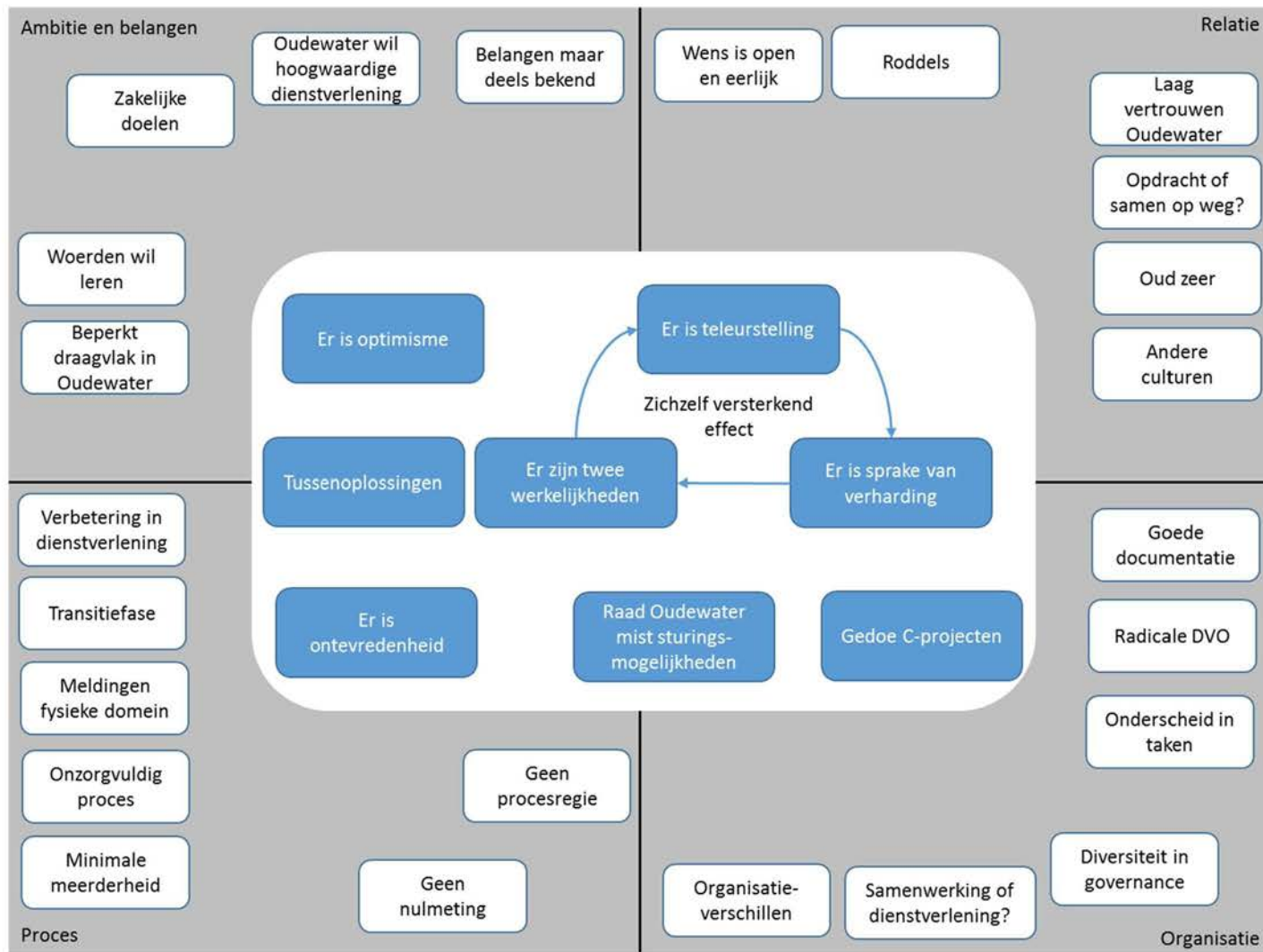
De twee werkelijkheden, de teleurstelling en de verharding hebben een versterkend effect op elkaar. De verharding zorgt ervoor dat een open en eerlijk gesprek niet of nauwelijks meer mogelijk is. Er vindt verharding plaats in het gesprek en in de beelden die men heeft. De twee werkelijkheden worden gevoed door voorbeelden en door de starre houding van de ander. De twee werkelijkheden geven extra voeding aan de teleurstelling. 'We werken hard' of 'we hadden zo'n mooie gemeente en die is aan het verloederen'. Dat leidt op haar beurt weer tot extra verharding en de wil om het eigen belang niet op te geven. De verharding leidt er ook toe dat de gemeenteraad de rapportages niet meer gelooft. Anderzijds vragen andere actoren zich steeds meer af welke informatie zij nog moeten geven aan de raad: het wordt immers toch niet geloofd. Of het wordt gebruikt om aan te tonen dat het onvoldoende is. De wens om een open en eerlijk gesprek te voeren, is er nog steeds, maar het wordt alsmaar lastiger.

4.2 Reflectie

Als we het causaal relatiediagram (zie figuur 2 op de volgende bladzijde) beschouwen dan is het beeld niet erg positief. Er wordt door veel actoren hard gewerkt aan een goed dienstverlening, maar het leidt onder de streep niet tot meer tevredenheid. Hoewel sprake is van twee werkelijkheden, waarbij een deel van de respondenten positief is over de stappen die worden gezet, is niemand positief over de manier waarop de actoren met elkaar omgaan. Er is sprake van verharding in de gesprekken en ook over de beelden die men over elkaar heeft.

Het causaal relatiediagram laat zien dat er niet een factor is die verklaart waarom de huidige situatie is ontstaan. Het is een samenspel van factoren dat tot de huidige situatie heeft geleid. Gegeven deze op elkaar inwerkende factoren is het onwaarschijnlijk dat een interventie op een van de verklarende factoren de huidige situatie kan verbeteren. Er zijn immers allerlei andere krachten die ervoor zorgen dat de huidige situatie in stand blijft. Op die manier wordt de vicieuze cirkel niet doorbroken.

In een situatie als deze is een ander type interventie nodig. Een interventie die zorgt dat de huidige patronen doorbroken worden.



Figuur 2 – Een versterkend effect van verharding, twee werkelijkheden en teleurstelling

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In de vraagstellingen is als eerste de vraag gesteld: *wat is de tevredenheid van de contractpartners over de DVO*. Daarbij worden drie onderdelen genoemd, te weten de inhoud, de afspraken en de leveringscondities. Voor de beantwoording van deze eerste vraag maken wij een onderscheid op twee niveaus. Het eerste niveau is de DVO in enge zin, te weten de overeenkomst op papier. Het tweede niveau is de DVO in brede zin en daarmee doelen we op de dienstverlening van Woerden aan Oudewater, de concrete uitwerking in de praktijk.

5.1.1 De DVO als overeenkomst

Als we kijken naar de DVO dan vallen een aantal zaken op die ook in de bevindingen zijn gerapporteerd:

- Het is een rigoureuze DVO. Er is gekozen om alle ambtenaren van de gemeente Oudewater behalve de griffier en de gemeentesecretaris onder te brengen bij de gemeente Woerden.
- Er is sprake van gedwongen winkelnering; waarbij alle diensten van de gemeente Woerden worden afgenomen. Die gedwongen winkelnering is overigens niet merkwaardig gezien de ambtenaren die door de gemeente Woerden zijn overgenomen en de financiële risico's die hiermee gepaard gaan voor de opdrachtnemer.
- Er wordt gesproken over een samenwerkingsrelatie én over een opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie.
- De hele financiële functie inclusief de controllersfunctie is uitbesteed aan de gemeente Woerden.
- Er is een categorisering aangebracht in taken. Per categorie geldt een ander regime van betaling en aansturing.
- De DVO is vervolgens verder uitgewerkt in jaarlijkse UVO's met duidelijke kpi's waarover periodiek wordt gerapporteerd en dat onderwerp van gesprek is tussen beide gemeentesecretarissen.

De mate van tevredenheid over de overeenkomst loopt uiteen. In de gemeenteraad van Oudewater, en alleen daar, is negatief gesproken over de overeenkomst zelf. In alle andere gesprekken wordt ontevredenheid over de DVO niet genoemd. In die andere gesprekken gaat het vooral over het zo goed mogelijk invullen van de DVO, o.a. door het opstellen van UVO's en domeinplannen, daarop sturen en over rapporteren.

Als wij de DVO en de andere bijbehorende documenten analyseren dan valt ons op dat de DVO rigoureuze is en dat is niet zonder gevaar. In onze observaties beschrijven wij dat de gemeente Woerden weinig ervaring heeft met DVO's, maar datzelfde geldt voor de gemeente Oudewater. Dergelijke grootschalige uitbestedingen met relatief onervaren partijen op het gebied van uitbestedingen leiden tot veel gedoe en irritatie. Dat zien we in allerlei sectoren terug.

De DVO op zichzelf bevat een onderdeel waar wij anders over zouden adviseren en dat is de controllersfunctie. College en raad hebben een belangrijke taak in het aansturen en regie voeren van de dienstverlening uit de gemeente Woerden. Om die regie te kunnen voeren en voor de raad om kaders te kunnen stellen, is control noodzakelijk. Die control kan bij de gemeente Woerden worden belegd, maar moet dan wel onder directe, functionele aansturing van de gemeente Oudewater staan. Met de komst van team Oudewater naar de gemeente Oudewater en met de aangepaste rol van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater gaat de controllersfunctie weer terug naar de gemeente Oudewater. Daarmee lijkt dit probleem op het eerste gezicht te zijn opgelost. Echter, diverse actoren maken zich zorgen over het feit dat er veel rollen (ambtelijk opdrachtgever, inhoudelijk teammanager van team Oudewater en daarmee tegelijkertijd opdrachtnemer/uitvoerder, en controller) bij één functie belegd zijn.

Voor alle andere onderdelen van de DVO is de keuze weliswaar rigoureu, maar geen fundamenteel probleem. Er is ons inziens dus geen sprake van weeffouten. In het causaal relatiediagram wordt gesteld dat de DVO bijdraagt aan de ontevredenheid en in de raad is dat ook genoemd. Het is echter onze stelling dat aanpassingen in de DVO leiden tot meer tevredenheid, of juist tot meer gedoe en complexiteit.

5.1.2 De DVO als dienstverlening

In de bevindingen en in de analyse is uitgebreid stilgestaan bij de algemene tevredenheid over de dienstverlening van de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater. De ontevredenheid en de teleurstelling zijn groot. Het huidige samenspel tussen de betrokken actoren leidt tot verharding in de relaties.

Het grootste aandachtspunt bij de bevindingen over de dienstverlening is het gebrek aan sturingsmogelijkheden dat een deel van de raad van de gemeente Oudewater ondervindt. Dat is een serieus probleem dat opgelost moet worden. Het is daarbij wel van belang waar die sturing over gaat. Sturing vanuit de raad gaat immers niet over de wijze waarop ambtenaren hun taken uitvoeren en dus de wijze waarop diensten aan de gemeente Oudewater tot stand komen. Het moet dan gaan over de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol die de raad heeft. Kan zij die rollen voldoende invullen?

Als het gaat om de overige bevindingen zijn die vooral een verklaring en een optelsom voor de teleurstelling die bij veel actoren overheerst. Daarop is actie nodig. Het probleem is echter dat een actie vanuit de contractpartners op een of een paar van de observaties vermoedelijk niet zal bijdragen aan een verbetering van de situatie. Iedere interventie wordt namelijk geplaatst in de huidige verstoorde relatie.

Een voorbeeld om deze dynamiek te illustreren is de (tijdelijke) oplossing van team Oudewater. Het is mogelijk een goede oplossing. Volgens veel respondenten bij de gemeente Woerden is het echter een stap terug en is het wederom een blijk van het wantrouwen dat de gemeente Oudewater heeft in de gemeente Woerden. Door een deel van de respondenten bij de gemeente Oudewater wordt de oplossing van team Oudewater anders uitgelegd. Het is voor hen een duidelijk signaal dat de DVO niet goed

functioneert, dat de gemeente Woerden te procesmatig en procedureel is en dat de gemeente Woerden zich dat nu ook realiseert. Waarom zouden zij anders deze oplossing implementeren?

Kortom: er is een gevaar dat iedere interventie binnen de context van de huidige DVO zal bijdragen aan extra verharding van de relaties. Met andere woorden kleine aanpassingen en verbeteringen zullen niet werken. Er is iets anders nodig om de tevredenheid te vergroten.

5.2 Aanbevelingen

Onze aanbeveling is om op één cruciaal punt in de hele analyse in te grijpen en dat is op de kaderstellende en controlerende rollen die de raad van Oudewater heeft. Het oplossen van dit probleem is een absolute noodzaak, maar ook een manier om weer nader tot elkaar te komen. Het is de hefboom om de verharde relaties tussen partijen weer in beweging te krijgen. We denken dan vooral aan de volgende relaties a) tussen de fracties in de gemeenteraad van Oudewater, b) tussen het college, de gemeentesecretaris en de gemeenteraad van Oudewater en c) tussen beide gemeenten in bredere zin.

Acties

Ons advies:

1. Stel een onafhankelijke procesmanager aan die het proces tussen gemeenteraad en college van Oudewater en de gemeente Woerden opstart. Het gaat om een persoon die door beide gemeenten als neutraal wordt gezien.
2. Ontwerp een duidelijk proces met duidelijke go / no-go momenten en met duidelijke spelregels, zodat iedereen weet waar zij aan toe zijn.
3. Creëer een setting waarbij de politieke rol een plaats kan krijgen, zonder dat ze het gesprek verstoort. De procesmanager moet ervoor zorgen dat er voldoende veiligheid ontstaat waardoor deelnemers aan het proces open en eerlijk durven te zijn.
4. Ga vervolgens met de betrokkenen aan de slag om de huidige problematiek scherp te krijgen: wat gaat er nu precies mis en waar ligt dat aan? Indien de oplossing niet eenvoudig te vinden is dan kan het interessant zijn om een aantal concrete cases waarin de rollen niet tot hun recht kwamen te onderzoeken. Wat is er precies gebeurd? Wie deed wat en wanneer? Op die manier kunnen de problemen boven tafel komen.
5. Maak op basis van die analyse een gezamenlijk plan om te komen tot verbeteringen.
6. Maak een gezamenlijke stip op de horizon die verder gaat dan de zakelijke doelen. Dat kan zorgen voor inspiratie die mensen verbindt in plaats van tegen elkaar opzet. Die stip heeft betrekking op de rollen van de raad. Dat kan bv. aan de hand van de volgende vraag: "Stel we zijn twee jaar verder in de dienstverlening en de rollen zijn goed belegd, wat hebben we dan wel dat we nu niet hebben?"
7. Maak gezamenlijk een verhaal van het traject dat verteld kan worden aan de achterbannen.



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

Voorwaarden

Om deze acties te laten slagen, benoemen wij hier een aantal voorwaarden:

- De raad en het college van de gemeente Oudewater moeten zich willen committeren aan het proces zoals hierboven geschetst. Zonder dat commitment hebben de aanbevelingen geen effect.
- De procesmanager moet 'neutraal' zijn en heeft bij voorkeur geen band of verleden met beide gemeenten.
- Er wordt een kleinere commissie opgericht die als opdrachtgever optreedt richting de procesmanager. De commissie opereert op vergelijkbare wijze als de commissie die dit onderzoek heeft begeleid. Met deze commissie kunnen eerste concepten en acties worden gedeeld en getoetst.

DVO

Voorts is ons advies om vooralsnog niets rigourees aan te passen aan de DVO. De contractpartners hebben clausules opgenomen die het absoluut onaantrekkelijk maken om uit de dienstverlening te stappen en het zal alleen maar bijdragen aan extra gedoe en verharding en niet aan een verbetering van de huidige situatie, noch aan de dienstverlening aan het college of de inwoners van Oudewater. De uitkomsten van het traject om te bepalen wat er nodig is om de rollen van de gemeenteraad van Oudewater goed vorm te geven, kunnen wel aanleiding geven om aspecten van de DVO of de onderliggende UVO aan te passen.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

- Rapport Berenschot Verkenning samenwerking Lopikerwaard (31-5-2011)
- Raadsbesluit samenwerkingsmodel (4-7-2013)
- Businesscase Berenschot Oudewater-Woerden (30-9-2013)
- Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (16-12-2013)
- Dienstverleningsovereenkomst DVO (20-12-2013)
- Programmacontract Werken voor Oudewater en Woerden (3-2-2014)
- Governance afspraken (14-10-2014)
- Financiële afspraken (14-10-2014)
- Uitvoeringsovereenkomst 2015 Oudewater-Woerden (2-12-2014)
- Presentatie raad Tussenbalans (14-4-2015)
- Burgerpeiling Oudewater en Woerden (28-4-2015)
- EY rapportage audit op toezicht en informatievoorziening (9-5-2016)
- Programmabegroting Oudewater 2016
- Uitvoeringsovereenkomst 2016 Oudewater-Woerden (14-3-2016)
- Domeinrapportage Woerden (juni 2016)
- Domeinrapportage Oudewater (augustus 2016)
- Rapportages medewerkerstevredenheid (januari 2016); ziekteverzuimcijfers (eerste helft 2016); klanttevredenheid balies Oudewater en Woerden (eerste helft 2016); kwartaal- en halfjaarcijfers Wijkonderhoud (2016)

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Individuele gesprekken (10)

- Dhr. P. Verhoeve – burgemeester gemeente Oudewater
- Dhr. B. Vermeij – wethouder gemeente Oudewater
- Dhr. A. de Regt – wethouder gemeente Oudewater
- Dhr. V. Molkenboer – burgemeester gemeente Woerden
- Dhr. P. Holtrigter – gemeentesecretaris gemeente Oudewater
- Dhr. M. van Kruijsbergen – gemeentesecretaris gemeente Woerden
- Mevr. K. van den Heuvel – directeur sociaal domein en informatievoorziening
- Dhr. V. Griessler – directeur openbare ruimte en bedrijfsvoering
- Mevr. Y. van den Blink – teammanager Klantcontactcentrum
- Mevr. C. Hartog – medewerker burgerzaken (backoffice en balie gemeente Oudewater)

Groepsgesprekken (33)

- Gemeenteraad Oudewater (8)
 - dhr. R.A. van den Hoogen
 - dhr. W.K. Knol
 - dhr. A.Th. Wildeman
 - dhr. K. de Bruijn
 - dhr. I.P.F. Boreel de Mauregnault
 - mw. A.P.M. van Wijk
 - dhr. J. Broere
 - dhr. P. Verhoeve (raadsvoorzitter)
- Team ICT (5)
 - Hans Harskamp – sr specialist, projectleider ICT bij de totstandkoming van de samenwerking WOW
 - René Ringeling – specialist, voormalig ICT medewerker van Oudewater
 - Chris Gielen – sr systeembeheerder, projectleider HNW-ICT
 - Luigi Maduro – medewerker Servicedesk, ICT consulent voor Oudewater
 - Floris Herrman – teammanager
- team Oudewater (3)
 - Dick van Strijen – financieel consulent Oudewater
 - Tim Hoijing – projectmedewerker ruimtelijke ordening
 - Ad den Boer – beleidsmedewerker ruimtelijke ordening



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

- Team OWZ (3)
 - Alide de Leeuw – beleidsmedewerker volksgezondheid, GGD en 1^e en 2^e lijnszorg
 - Gerard Kraaikamp – beleidsmedewerker W&I, participatie, Ferm Werk
 - Rick de Jongh – teammanager

- Team Wijkonderhoud (4)
 - John van der Krogt
 - Eddy Vianen
 - Theo Spruit
 - Michel de Groot – teammanager



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

Bijlage 3: Toelichting op het Common Eye model op samenwerken

In het model staan vijf condities centraal. In deze bijlage volgt een beknopte toelichting per conditie.

Gedeelde ambitie

Partijen gaan pas samenwerken wanneer zij geloven dat de samenwerking betekenisvol is en ook echt meerwaarde oplevert voor de eigen organisatie. In de gedeelde ambitie van de samenwerking moeten alle partijen zich herkennen. Het goede gesprek hierover met elkaar voeren is van wezenlijk belang.

Recht doen aan belangen

Iedereen heeft belangen, het gaat erom recht te doen aan die belangen. Als dat niet gebeurt, gaan partijen dwarsliggen, haken ze af of gaan ze elkaar tegenwerken. Het is de kunst om met respect voor elkaars belangen te komen tot oplossingen die in ieders belang zijn. Er zijn drie soorten belangen: individuele belangen - organisatiebelangen - collectieve belangen.

Persoonlijk samenwerken

Samenwerken is een samenspel van mensen die al dan niet iets willen. Persoonlijke verhoudingen en relaties spelen altijd een rol en zijn net zo belangrijk als inhoudelijke argumenten. Het is mensenwerk en daarbij is altijd sprake van sociaalpsychologische processen en groepsdynamiek. Samenwerking overstijgt het individuele, maar tegelijkertijd neemt iedereen in een samenwerking zichzelf mee.

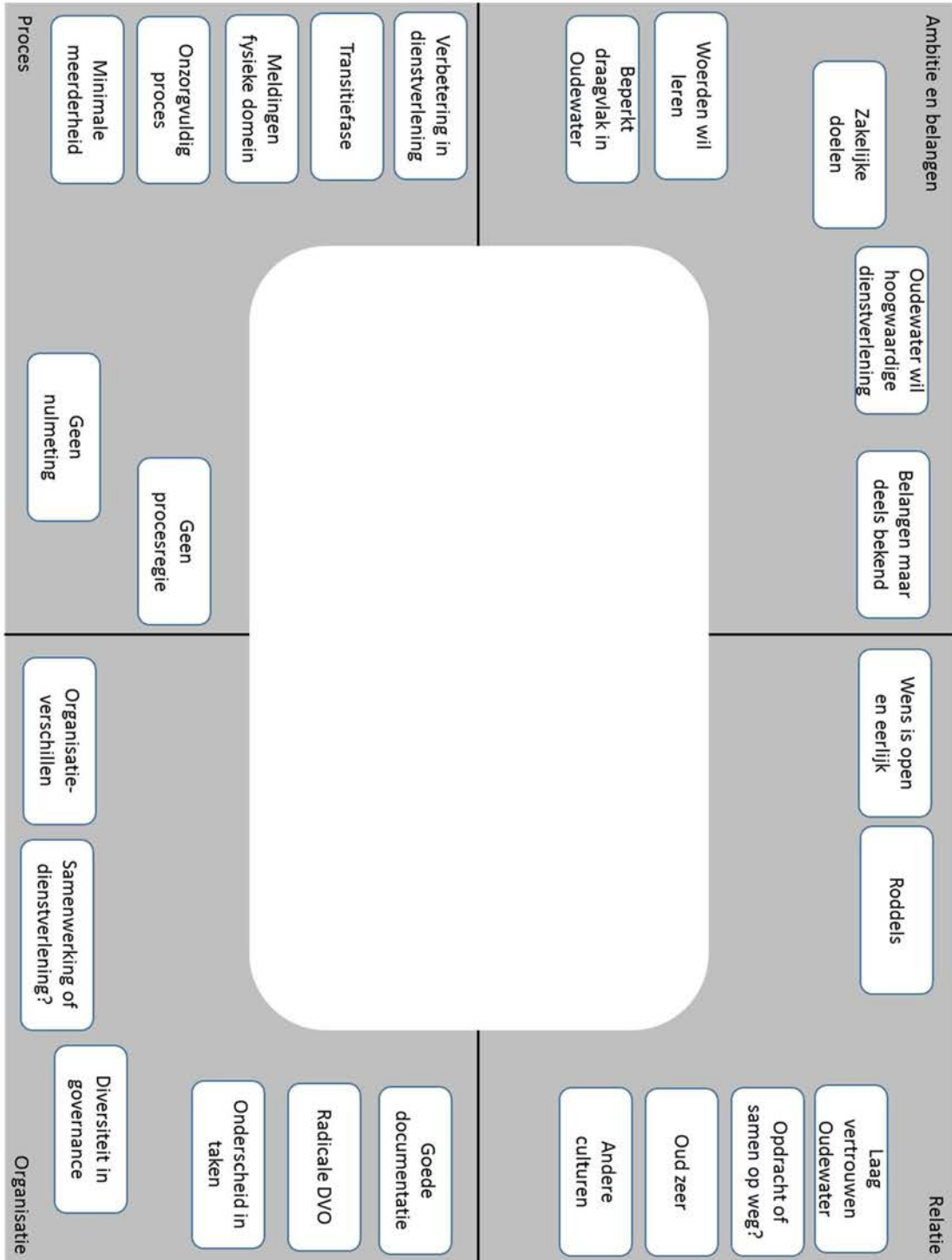
Professioneel organiseren

Iedere samenwerking moet je goed en professioneel organiseren. Daarvoor zijn voorbeelden, archetypen, overwegingen en oplossingen beschikbaar. Een passende organisatievorm sluit een-op-een aan op de gezamenlijke ambitie en is zo licht mogelijk georganiseerd. Dat geeft de meeste flexibiliteit in het vervolgproces.

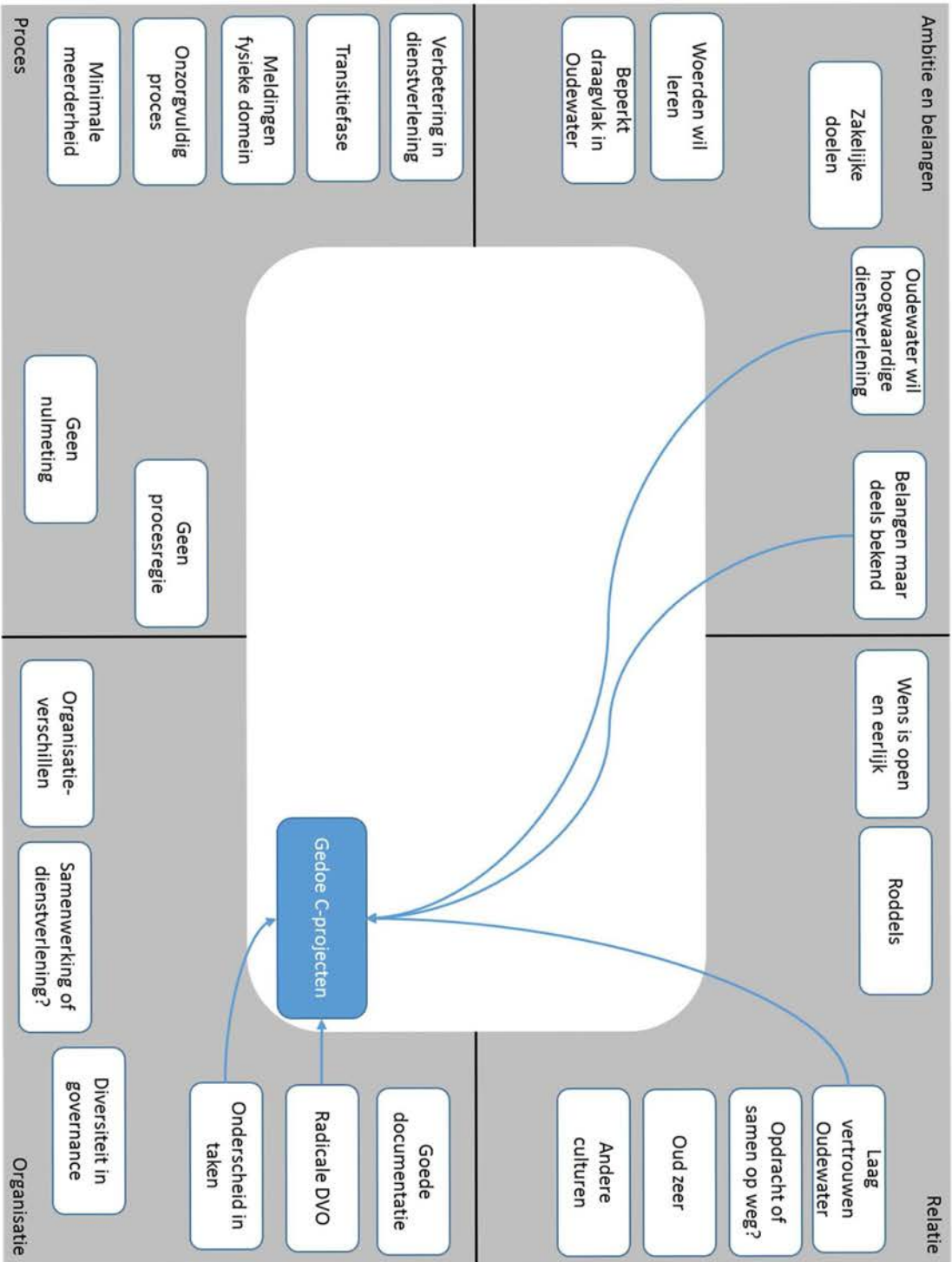
Betekenis gevend proces

Een belangrijke vraag waar je altijd mee te maken hebt in samenwerkingen is: Hoe pak je het aan? Een betekenis gevend proces geeft antwoord op de volgende vragen: Hoe kunnen we de goede dingen op het goede moment doen? Hoe komen we op een goede manier in gesprek en tot overeenstemming? Welke rol heeft een ieder daarbij en wie heeft de procesregie?

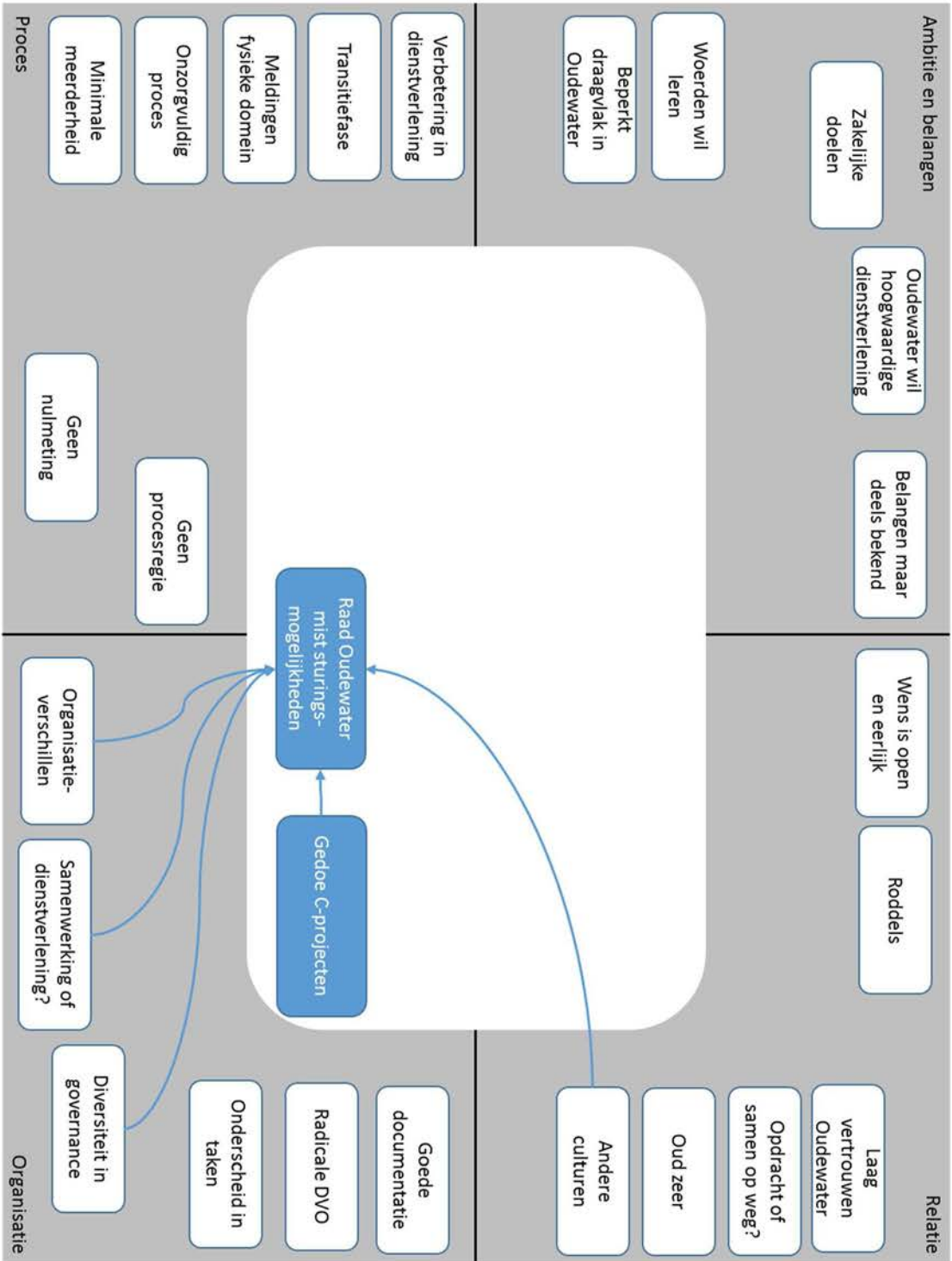
Bijlage 4: Causale relatiediagrammen



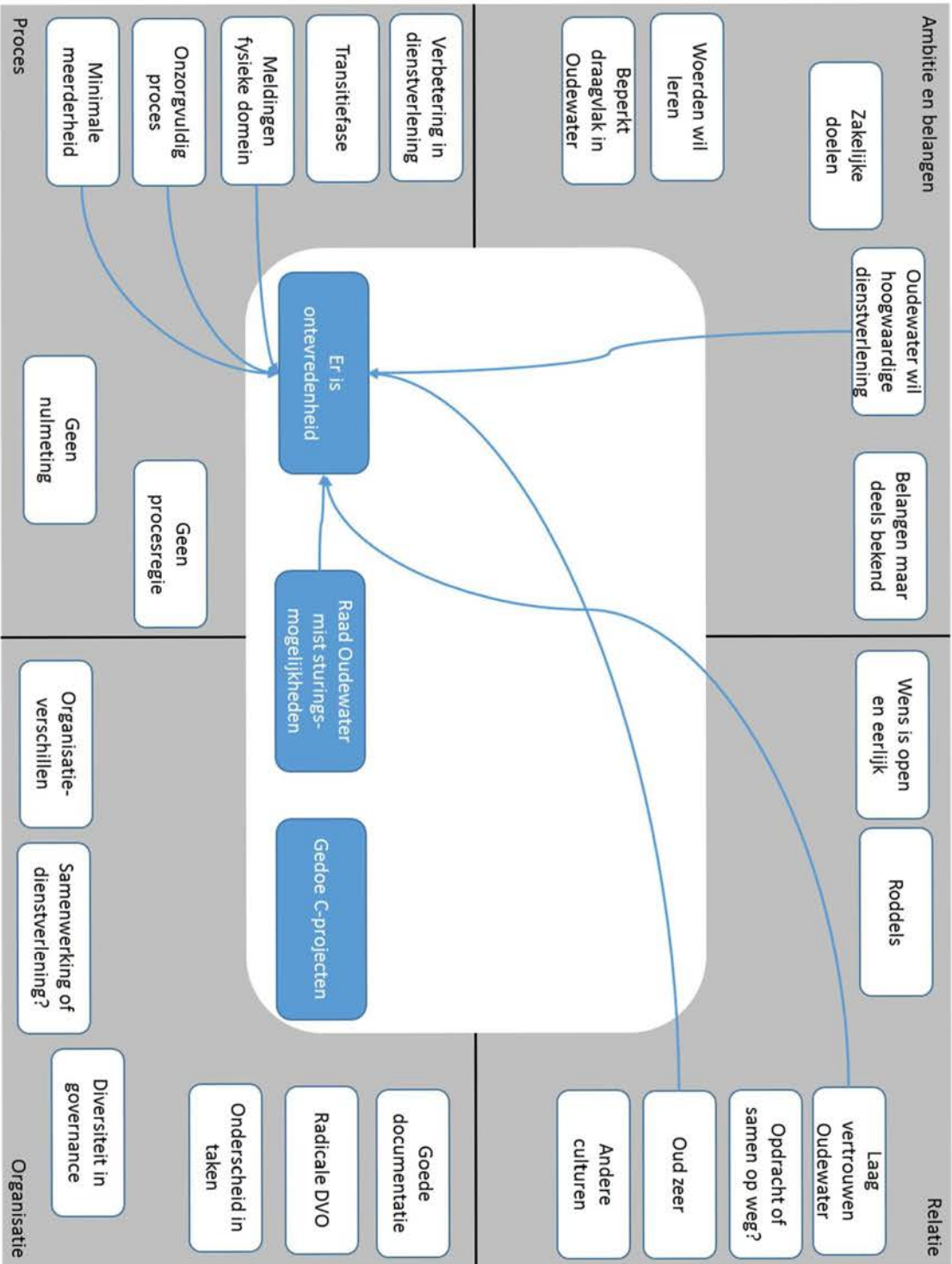
Figuur 3 – De bevindingen op de vijf condities



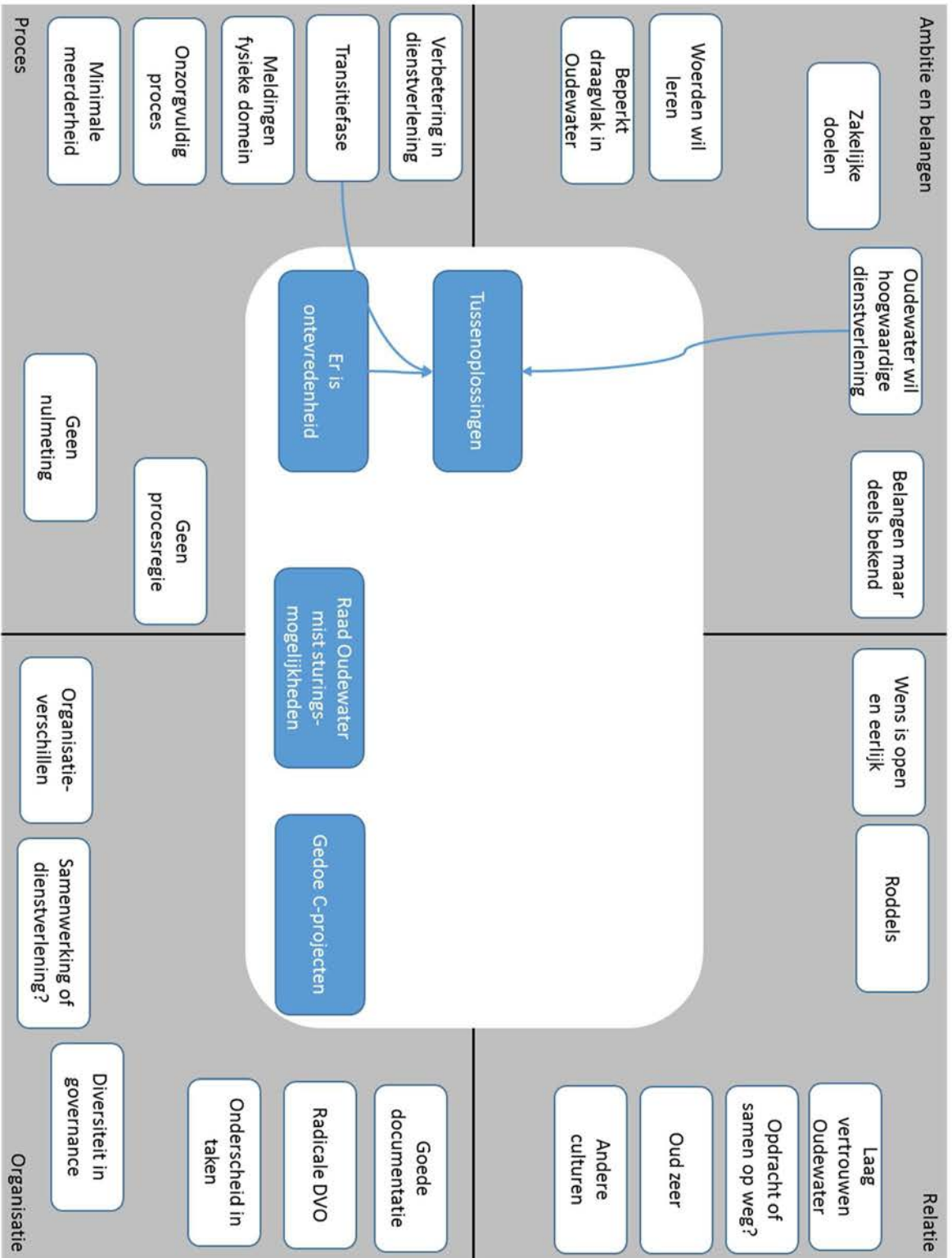
Figuur 4 – Gedoe C-projecten



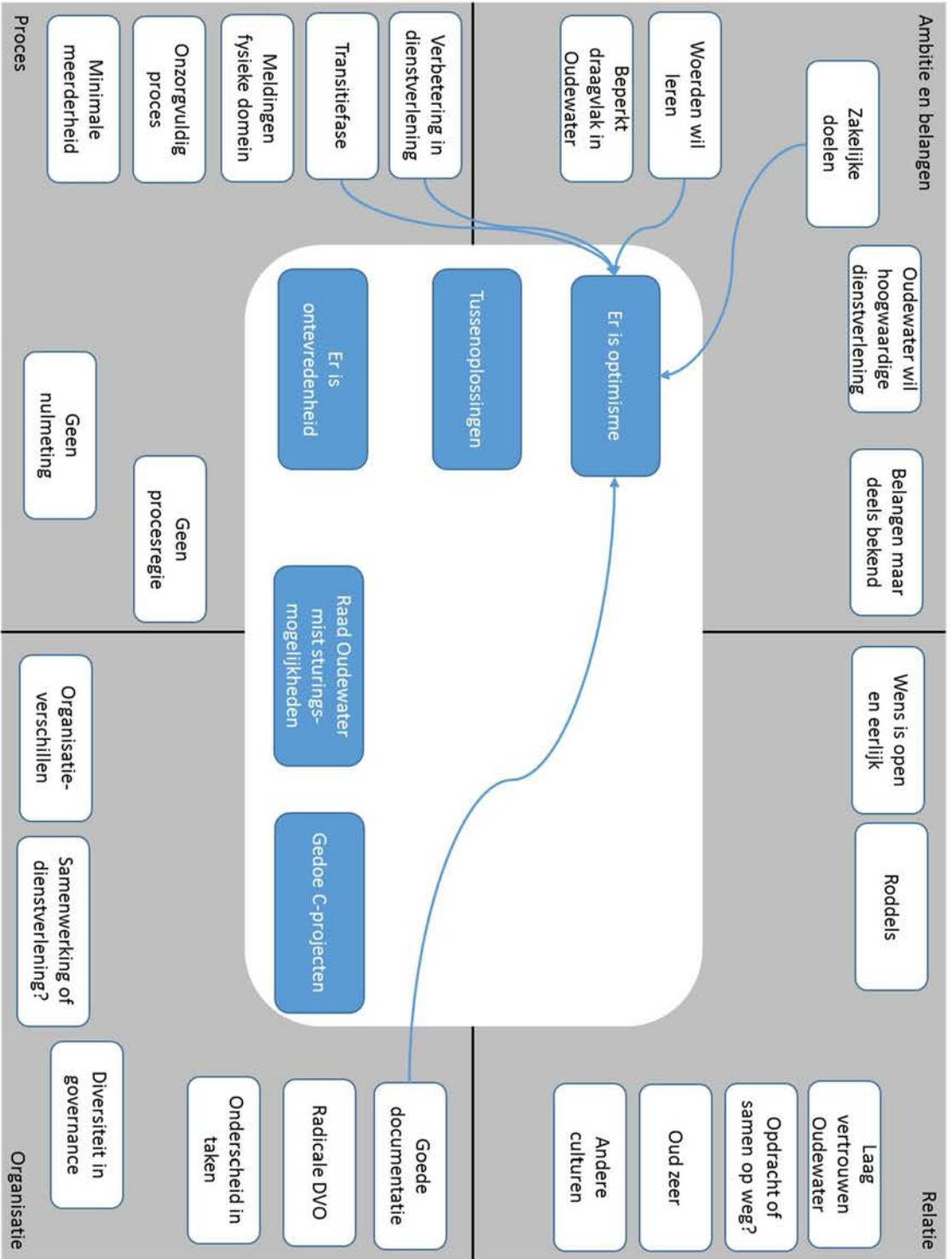
Figuur 5 – Ontbreken sturingsmogelijkheden



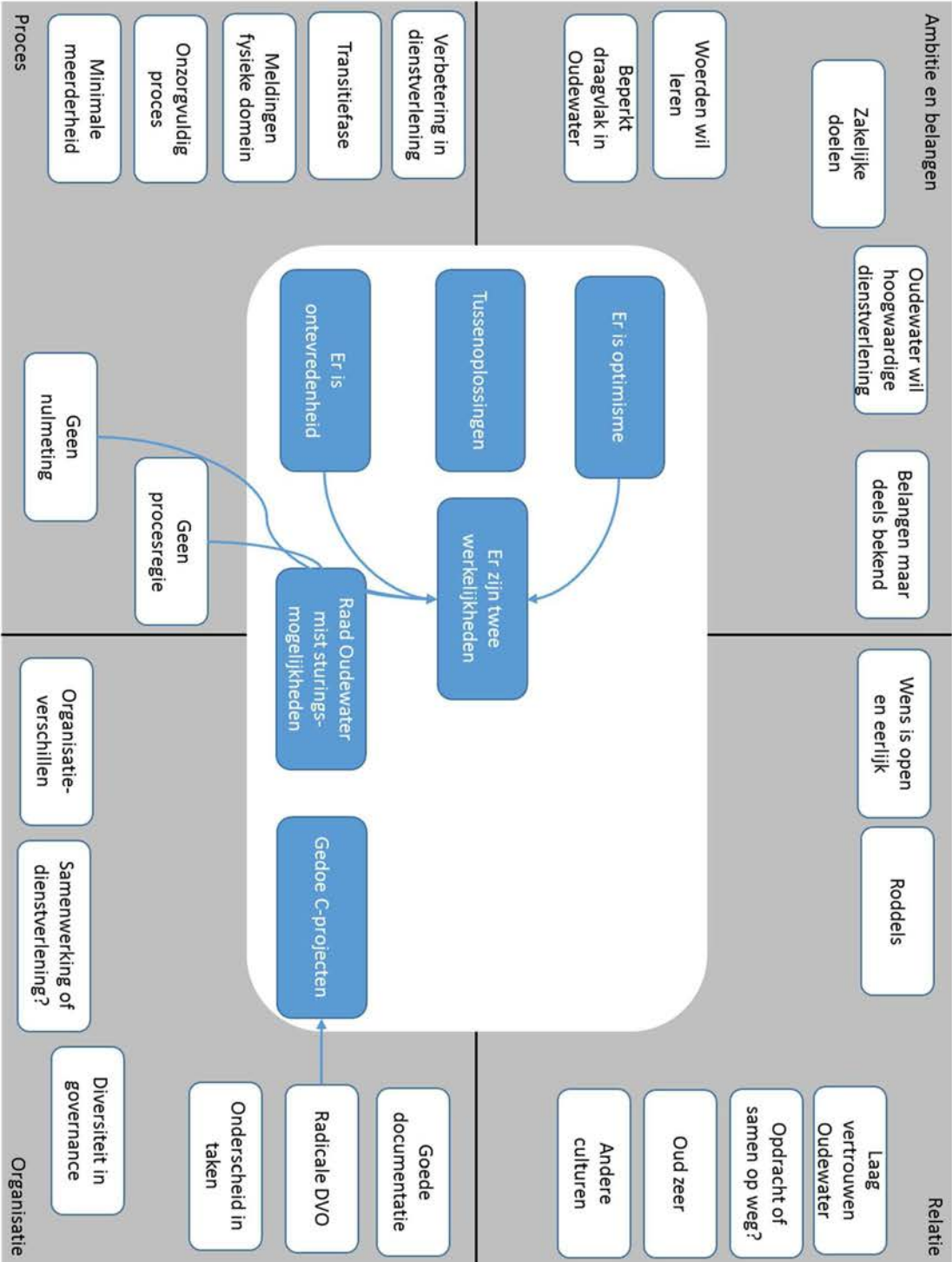
Figuur 6 – Er is ontevredenheid



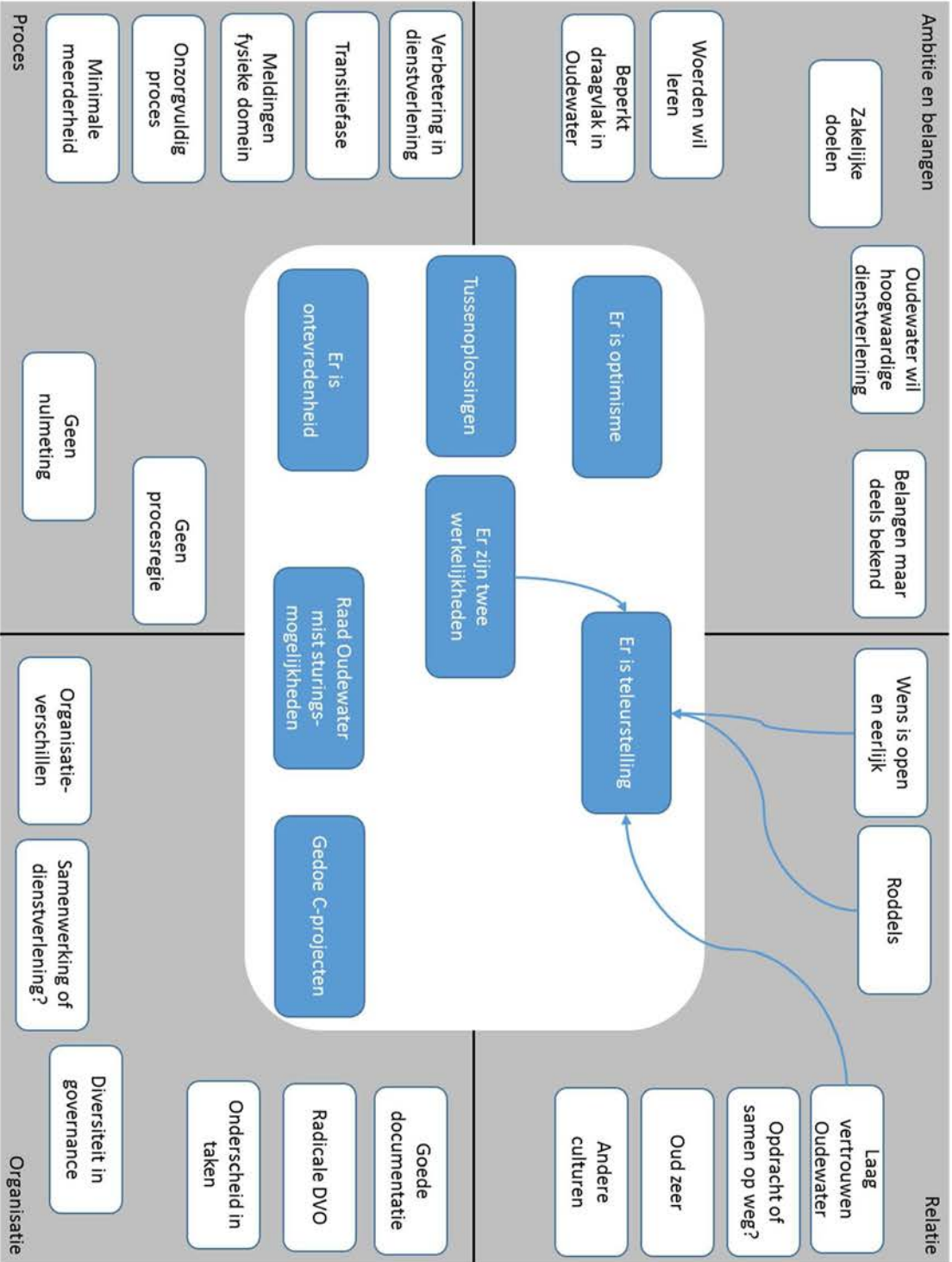
Figuur 7 – Invoering van tussenoplossingen



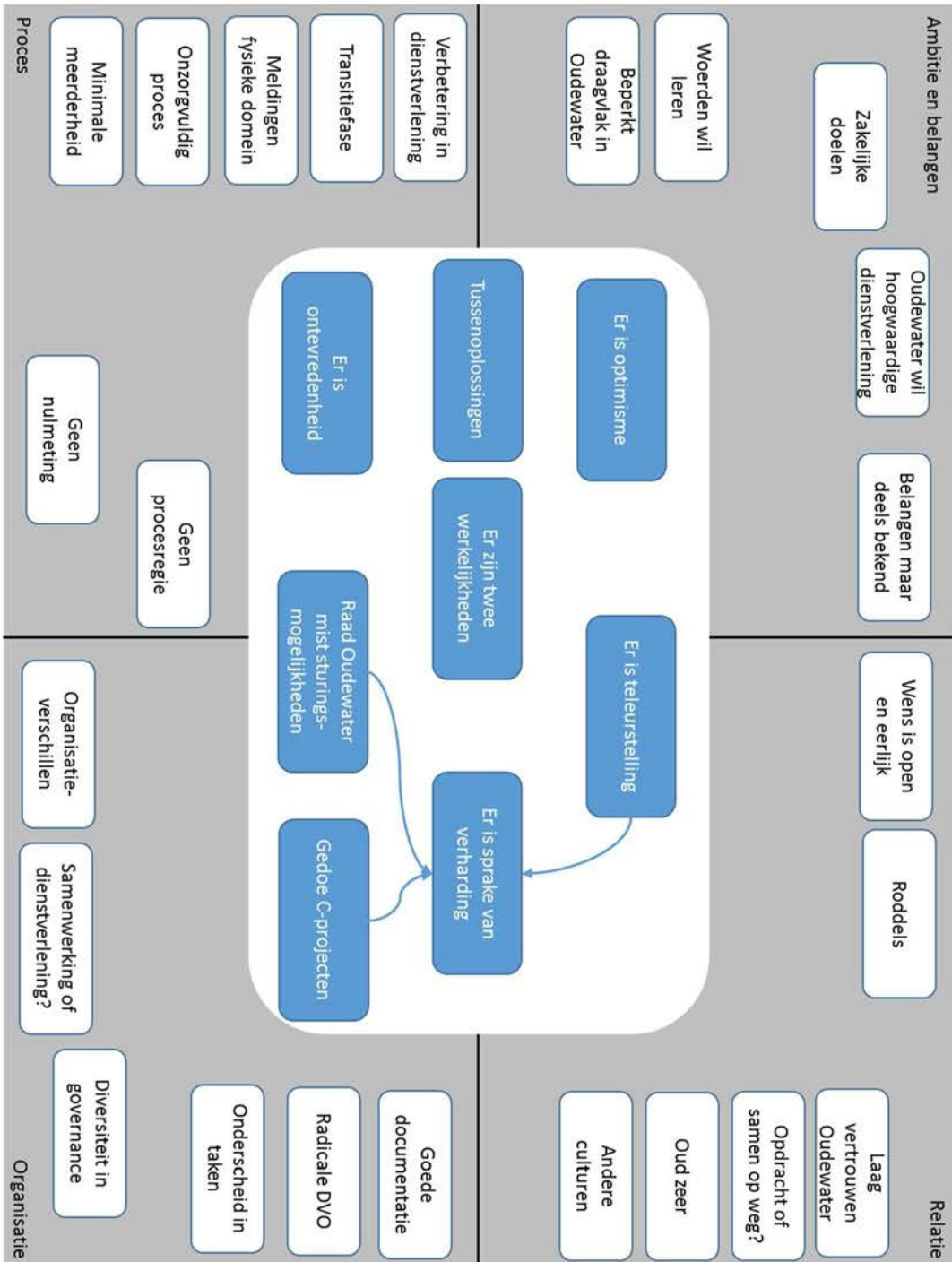
Figuur 8 – Er is optimisme



Figuur 9 – Er zijn twee werkelijkheden



Figuur 10 – Er is teleurstelling



Figuur 11 – Er is sprake van verhanding

Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden

De ondergetekenden:

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

en

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

hierna gezamenlijk te noemen: "partijen",

Overwegende dat:

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

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

Komen het volgende overeen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

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

Artikel 2 Voorwerp van de overeenkomst

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

Artikel 3 Uitvoeringsovereenkomsten

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

Artikel 4 Wijzigingen in de omvang van de dienstverlening

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

Artikel 5 Opdrachtgeverschap

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

Artikel 6 Opdrachtnemerschap

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

Artikel 7 Kwaliteitsafspraken

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

Artikel 8 Informatieplicht

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

Artikel 9 Mandaten

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

Artikel 10 Kosten

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

Artikel 11 Overlegstructuur

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

Artikel 12 Niet nakoming

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

Artikel 13 Geschillenbeslechting

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

Artikel 14 Aansprakelijkheid

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

Artikel 15 Nietigheid

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

Artikel 16 Wijzigingen

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

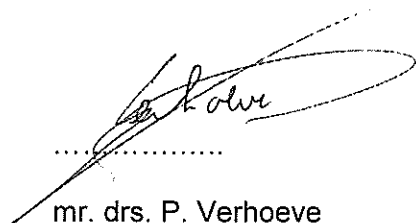
Artikel 17 Hardheidsclausule

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

Artikel 18 Duur en beëindiging van de overeenkomst

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

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



.....
mr. drs. P. Verhoeve
burgemeester Oudewater



.....
V.J.H. Molkenboer
burgemeester Woerden