

Aan de raad van de gemeente Oudewater
en de raad van de gemeente Woerden

Onderwerp: ambtelijke samenwerking Oudewater-Woerden

Datum: 3 april 2013

Geachte raden,

Hierbij doen wij u toekomen het concept raadsvoorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden. Graag willen wij dit concept raadsvoorstel informeel met u bespreken op 24 april 2013 om 20.00 uur in de raadszaal van Woerden. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het onderhavige voorstel om advies is voorgelegd aan de Bijzondere Ondernemingsraad.

Stand van Zaken Besluitvorming

Door de gemeenteraad van Oudewater en de gemeenteraad van Woerden is op respectievelijk 15 maart en 26 januari 2012 ingestemd met het voornemen om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie en een nader voorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking af te wachten.

Raadsbehandeling Woerden

Door de raad van de gemeente Woerden is ingestemd met het voorstel om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie. Het voorstel is door de raad van de gemeente Woerden niet geamendeerd. Ook is tijdens de raadsbehandeling geen motie ingediend.

Raadsbehandeling Oudewater

De raad van de gemeente Oudewater heeft in het kader van de voorgenomen ambtelijke samenwerking een amendement aangenomen met de volgende strekking:

“betrek waar mogelijk de gemeente Montfoort bij de voorgenomen ambtelijke samenwerking en kom vóór de zomervakantie van 2013 met een afgerond en voor finale besluitvorming gereed eindvoorstel met daarin opgenomen een stappenplan”.

Ook zijn door de raad van de gemeente Oudewater twee moties aangenomen, te weten: op 15 maart 2012 en tijdens de begrotingsvergadering op 1 november van dat jaar. Onderstaand treft u de tekst (voor zo ver thans van belang) van beide moties aan.

Motie 15 maart 2012

Opdracht aan het college van de gemeente Oudewater om tijdens het proces met betrekking tot de voorgenomen ambtelijke samenwerking Oudewater en Woerden de volgende onderwerpen (voor zover van belang in het kader van deze brief) te onderzoeken en nader uit te werken:

1. gevolgen voor de dienstverlening aan de burgers van de gemeente Oudewater;
2. welke dienstverlening wel en welke niet blijft plaatsvinden vanuit het Stadskantoor Oudewater;
3. wat alle andere consequenties voor de burgers van Oudewater zijn;
4. inzicht in de financiële consequenties voor de gemeente Oudewater;
5. in hoeverre kan/kunnen de gemeente Montfoort en/of derden worden betrokken bij de beoogde samenwerking.

Motie 1 november 2012

Tijdens de begrotingsvergadering is een motie aangenomen waarin het college van Oudewater is verzocht onderstaande punten te agenderen in de stuurgroep samenwerking Oudewater-Woerden:

- dat het voor een evenwichtige besluitvorming noodzakelijk is om naast de mogelijke voordelen voor Oudewater ook de gedachte voor- en nadelen van deze beoogde samenwerking helder in kaart te brengen;
- dat dit ook geldt voor de (inzet bij) gesprekken/onderhandelingen van Woerden met andere gemeenten (zoals Ronde Venen en Stichtse Vecht);
- dat ook andere organisatorische oplossingen dan volledig ambtelijke fusiemodellen daarbij in ogenschouw moeten (kunnen) worden genomen;
- om nogmaals te bezien of ook Montfoort vanuit de inhoudelijke betrokkenheid (op de gemeenschappelijke Woerdense/Oudewaterse problematiek) sterker organisatorisch kan worden betrokken;
- daarover het resultaat zo spoedig mogelijk aan de raad te rapporteren.

Verantwoording uitvoering amendement en moties gemeente Oudewater

De uitwerking van de op 1 november aangenomen motie en het opstellen van een raadsvoorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking heeft in de tijd gezien vertraging opgelopen als gevolg van:

- a. de bestuurlijke wisselingen in de gemeente Oudewater en de gemeente Woerden;
- b. het nader overleg dat is gevoerd met de gemeente Lopik, de gemeente Montfoort en de gemeente IJsselstein. De gemeente Montfoort en de gemeente IJsselstein hebben op 27 maart 2013 besloten structureel op ambtelijk en bestuurlijk niveau samen te werken door een gemeenschappelijke regeling aan te gaan en de medewerk(st)ers hierin onder te brengen. De gemeente Lopik oriënteert zich op meer structurele samenwerking en heeft een voorkeur uitgesproken voor het Lekstroomgebied;
- c. de oriëntatie van de stuurgroep op samenwerkingsmodellen door een werkbezoek aan de gemeente Ommen en de gemeente Ten Boer te brengen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat u tussentijds bent geïnformeerd over de voortgang door middel van een tweetal Raadsinformatiebrieven.

Voorstel modelkeuze ambtelijke samenwerking

In het kader van de voorbereiding van een nader voorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking is op 4 juni 2012 een informatiebijeenkomst belegd. In het verlengde van deze bijeenkomst treft u als bijlage bij deze brief aan ons voornemen om de ambtelijke samenwerking vorm te geven in een model waarin de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater diensten verleent op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

Finaal besluit ambtelijke samenwerking

De stuurgroep is zich ervan bewust dat in het raadsvoorstel niet uitputtend wordt ingegaan op de elementen zoals genoemd in het amendement en de moties van de gemeenteraad van Oudewater. Om de hiervoor genoemde redenen is dit niet gelukt. Met betrekking tot de financiële aspecten van de beoogde ambtelijke samenwerking wordt in het bijzonder het volgende opgemerkt.

De beschikbare tijd en de complexiteit van deze materie maken het niet goed mogelijk hierover nu al verantwoorde uitspraken te doen. Het uitgangspunt blijft budgettaire neutraliteit. In het vervolg traject wordt de huisaccountant ingeschakeld.

Vandaar dat het nu voorliggende voorstel alleen ingaat op de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking. Het betreft een voorgenomen keuze voor het model waarin de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater diensten verleent op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Dit met de volgende kanttekening:

“Over de wijze waarop de ambtelijke organisatie wordt aangestuurd wordt nog voor de zomerperiode een zogenaamde governance opgesteld. De governance wordt u voor de zomerperiode ter besluitvorming voorgelegd”.

Om recht te doen aan de geest en strekking van het ingediende amendement en moties zijn onderstaande uitgangspunten opgenomen in het concept raadsvoorstel modelkeuze ambtelijke samenwerking Gemeente Oudewater- Gemeente Woerden. Deze uitgangspunten zijn:

- a. Samen zoeken we naar de inrichting van het model Oudewater-Woerden. Daarbij kijken we uiteraard naar hoe andere gemeenten dit organiseren, maar we zoeken vooral naar een invulling die bij onze gemeenten past;
- b. De raden stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan. Die ene organisatie staat dus ten dienste van twee beleidsbepalers. Dat vraagt wat van de organisatie en van het bestuur. Hier moet rekening mee gehouden worden. De gemeenteraden van Oudewater en Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren;
- c. De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel dat de samenwerking oplevert wordt hiervoor ingezet. Daar waar mogelijk worden begrotingsvoordelen ingeboekt;
- d. Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgers nabij dienstverlening voorop. Dit betekent onder meer dat beide stadskantoren bezet blijven en hun loketfunctie behouden blijft;
- e. Dossierkennis van ambtenaren dient optimaal gewaarborgd te blijven. Functies die dicht tegen het college en de raad aan functioneren, blijven ook (fysiek) dicht tegen het college en de raad aan georganiseerd.

Rekening houdend met het vorenstaande geven wij u in overweging om, nadat u een keuze hebt gemaakt met betrekking tot het samenwerkingsmodel en de wijze waarop de aansturing hiervan plaatsvindt (governance), dit aan te merken als een definitief besluit met betrekking tot het toegroeien naar één ambtelijke organisatie. Dit mede gelet op de "politieke/bestuurlijke drukte" in den lande, de decentralisaties en het gegeven dat de bestuurlijke en ambtelijke inzet om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie een extra beroep doet op onze bestuurlijke en ambtelijke lenigheid.

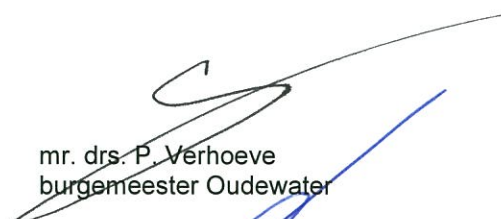
Vervolgtraject

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat, nadat u een modelkeuze heeft gemaakt en de governance heeft gefiatteerd, u een stappenplan en communicatieplan (in- en extern) ter besluitvorming wordt aangeboden waarin vervolg beslismomenten worden voorgelegd.

Met vriendelijke groet,
de burgemeesters en wethouders van Oudewater en Woerden,



mr. P.E. Holtrigter
secretaris Oudewater



mr. drs. P. Verhoeve
burgemeester Oudewater



dr. W. Goedmakers CMC
secretaris Woerden



V.J.H. Molkenboer
burgemeester Woerden

RAADSVOORSTEL - CONCEPT

12R.00329



Agendapunt:

Indiener: Burgemeester en wethouders

Datum: 26 maart 2013

Portefeuillehouder(s): V. Molkenboer, M. Schreurs

Portefeuille(s): regionale samenwerking, personeel en organisatie

Contactpersoon: B. van Hell

Tel.nr.: 8914

E-mailadres: hell.b@woerden.nl

Onderwerp: Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden

De raad besluit:

De samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten verleent voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst

Inleiding:

De raden van Oudewater en Woerden hebben respectievelijk op 15 maart en 30 januari 2012 besloten toe te groeien naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de decentralisaties in het sociale domein en de ontwikkeling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en bijbehorende kwaliteitseisen. Oudewater en Woerden samen hebben meer massa en uitvoeringskracht om aan deze nieuwe beleidsontwikkelingen te voldoen.

Uit de bestuurskrachtonderzoeken van beide gemeenten (Partners+Pröppler en WagenaarHoes) bleek dat de ambities van de gemeenten hoger zijn dan de ambtelijke organisaties aankunnen. Gezamenlijk raakt dit meer in evenwicht.

Daarnaast zijn er veel overeenkomsten waardoor voordeel te behalen is. Beide gemeenten hechten aan de historische binnenstad, de identiteit van de kernen en profileren zich als gemeenten in het Groene Hart. Door intensief samen te werken ben je een stevigere partij richting partners zoals de provincie en andere gemeenten.

De stap die nu gemaakt moet worden is een keuze voor een samenwerkingsmodel. Op 4 juni 2012 was een gezamenlijke raadsbijeenkomst waarin van gedachten is gewisseld over de wenselijkheid van de samenwerking en de vorm waarin dit gegoten kan worden. De keuze voor een model komt feitelijk neer op de keuze tussen een gemeenschappelijke regeling of een model waarin één gemeente diensten verleent voor beide gemeenten.

De afgelopen tijd hebben de colleges en de stuurgroep zich verdiept in de verschillen tussen deze modellen. Onder andere door op werkbezoek te gaan bij Ommen en Ten Boer. Ommen werkt samen in een gemeenschappelijke regeling met Hardenberg en Ten Boer heeft Groningen opdracht verleend de diensten te verlenen op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

Na uw besluit wordt de samenwerking gedetailleerd voorbereid.

Bevoegdheid:

De colleges hebben de raden gevraagd een keuze te maken in het bestuurlijk-juridische model.

Beoogd effect:

Een keuze voor het samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Hiermee kan de samenwerking verder uitgewerkt worden.

Argumenten:

De keuze is feitelijk tussen twee modellen

Uitgaande van het besluit van de gemeenteraden om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie zijn er in essentie twee modellen. In het ene model voeren de samenwerkende gemeenten – op basis van een gemeenschappelijke regeling – een gezamenlijk bestuur over de taken waarop zij samenwerken. Onder dat gezamenlijk bestuur is dan vaak een eigen uitvoeringsorganisatie gepositioneerd.

In het andere model is het meestal zo dat een grotere gemeente ten behoeve van één of meer kleinere gemeenten de diensten verleent. Daaraan ligt dan een dienstverleningsovereenkomst ten grondslag.

Andere modellen zoals een shared service centre of netwerkorganisatie lenen zich gelet op het raadsbesluit (dat immers uitgaat van een volledige ambtelijke integratie) niet voor deze samenwerking omdat hierbij slechts een deel van de taken samen op wordt gepakt of enkele belangen samen worden behartigd.

We stellen voor te kiezen voor het model waarbij de ambtelijke organisatie van Woerden de diensten voor beide gemeenten uitvoert. De dienstverlening aan Oudewater vindt op basis van een dienstverleningsovereenkomst plaats. In dit voorstel staan de belangrijkste argumenten hiervoor afgezet tegen het alternatief: de gemeenschappelijke regeling.

Enkele uitgangspunten

- ✓ Samen zoeken we naar de inrichting van het model Oudewater-Woerden. Daarbij kijken we uiteraard naar hoe andere gemeenten dit organiseren, maar we zoeken vooral naar een invulling die bij onze gemeenten past.
- ✓ De raden stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan. Die ene organisatie staat dus ten dienste van twee beleidsbepalers. Dat vraagt wat van de organisatie en van het bestuur. Hier moet rekening mee gehouden worden. De gemeenteraden van Oudewater en Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren.
- ✓ De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel dat de samenwerking oplevert wordt hiervoor ingezet. Daar waar mogelijk worden begrotingsvoordelen ingeboekt.
- ✓ Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgers nabije dienstverlening voorop. Dit betekent onder meer dat beide stadskantoren bezet blijven en hun loketfunctie behouden blijft.
- ✓ Dossierkennis van ambtenaren dient optimaal gewaarborgd te blijven. Functies die dicht tegen het college en de raad aan functioneren, blijven ook (fysiek) dicht tegen het college en de raad aan georganiseerd.

Argumenten

1. Het model waarin één ambtelijke organisatie diensten verleent voor meerdere gemeenten is relatief eenvoudig te realiseren

Ter illustratie enkele voorbeelden van deze vorm van samenwerking: Ten Boer-Groningen, Losser-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen. Het model houdt de samenwerking relatief eenvoudig. Het opzetten en inrichten van een nieuwe organisatie is niet nodig. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande structuren en processen van de uitvoerende gemeente. De medewerkers van Oudewater gaan over naar de bestaande organisatiestructuur van Woerden. Dat neemt niet weg dat de werkwijze binnen die organisatiestructuur wel kan wijzigen. De werkprocessen van beide gemeenten hou je tegen het licht en je haalt het beste eruit.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling zijn er meer stappen nodig. Er moet een nieuwe organisatie worden ingericht. Daarom moeten veel keuzen worden gemaakt in bijvoorbeeld

welke systemen je gebruikt. Bovendien moet het personeel uit beide organisaties gehaald worden en in de nieuwe organisatie worden geplaatst.

2. Er is geen bestuurslaag tussen de colleges en de uitvoerende organisatie

De ambtelijke organisatie krijgt opdrachten van de twee colleges. Daar zit geen bestuur tussen die de organisatie aanstuurt. Dit past bij de wens om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Alle beleidsinhoudelijke besluiten worden door de twee colleges en gemeenteraden afzonderlijk genomen. Besluiten over personele aangelegenheden en bedrijfsvoering worden door het college c.q. de directie van Woerden vastgesteld. Oudewater kan zich vooral concentreren op de eigen beleidsvrijheid.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling wordt de uitvoeringsorganisatie aangestuurd door een bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Er zit dus een extra bestuurslaag tussen de colleges en de ambtelijke organisatie. De lijn tussen raad-college-ambtelijke organisatie is minder direct. Tussen het college en de ambtelijke organisatie zit dan het bestuur (AB en DB) van de gemeenschappelijke regeling die gaat over de uitvoering.

3. Er is een duidelijk opdrachtgever- en nemerschap

In het voorgestelde model is de gemeente Oudewater opdrachtgever aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden als uitvoerder. Deze verhouding wordt vastgelegd in een heldere en eenvoudige structuur van een dienstverleningsovereenkomst en kostenverdelingsafspraken.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Wanneer er een gemeenschappelijke regeling tussen zit is deze verhouding complexer. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft dan immers zeggenschap (hoewel alleen over de uitvoering), naast de afzonderlijke colleges en gemeenteraden.

Randvoorwaarden

Er zijn straks twee gemeenten met ieder een eigen begroting en jaarrekening die slechts de kosten van de ambtelijke uitvoeringsdienst (loonkosten en overhead) delen. De wijze waarop dit gebeurt, wordt in de uitwerking bepaald. De efficiencywinst is groter naarmate beide colleges meer kunnen besluiten tot beleidsharmonisatie. In ieder geval moeten de kosten van de ambtelijke uitvoering gelijk blijven aan de huidige totale kosten. De samenwerking is o.a. geïnitieerd om de ambtelijke organisaties te versterken. Daarom zal de efficiencywinst veelal worden ingezet voor kwaliteitsverbetering, maar waar mogelijk worden de kosten verminderd.

Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgers nabije dienstverlening voorop. Ook is de inzet om de ambtelijke overhead zo strak mogelijk te organiseren. Voorkomen moet worden dat er extra 'leemlagen' ontstaan.

Kort overzicht van voor- en nadelen van de modellen

Uitvoering bij één gemeente:

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Zakelijke verhouding op basis van dienstverleningsovereenkomst	Beleidsharmonisatie is minder urgent, waardoor efficiëntie minder snel wordt gehaald
Duidelijk opdrachtgever en -nerschap	Meer klant-leverancier dan samenwerking
Relatief eenvoudig te realiseren	Complex is de verhouding confectie vs. maatwerk
Weinig extra kosten	

Met gemeenschappelijke regeling:

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Door gezamenlijke aansturing makkelijker harmonisatie van beleid (efficiëntievoordeel)	Er komt een organisatie bij (twee gemeenten plus een uitvoeringsorganisatie)
Je werkt <u>samen</u> in een nieuwe werkorganisatie	Aansturing door twee gemeentesecretarissen
Het is makkelijker een andere gemeente aan te laten sluiten	Complexe structuur: kostentoedeling, extra bestuurslaag, veel afstemming nodig
	Geen gelijke positie
	Besluitvorming geschiedt in overkoepelend orgaan
	Democratische legitimiteit van besluitvorming staat onder druk

Kanttekeningen:

De verhouding tussen het leveren van 'confectie' en maatwerk is lastig.

Het is het goedkoopst en eenvoudigst om voor beide gemeenten precies hetzelfde standaardwerk te leveren. Iedere gemeente zal echter zijn eigen beleid voeren en er is dus maatwerk nodig. Volledig maatwerk (alles op de eigen manier blijven doen) leidt echter niet tot voordelen. Hierin moet gedurende de samenwerking een balans worden gevonden. Deze balans mag noch voor Oudewater, noch voor Woerden onvoordelig zijn. Overigens geldt dit voor elk samenwerkingsmodel.

Financiën:

De voorbereiding van de samenwerking legt een budgettair beslag, waarvan de omvang momenteel wordt ingeschat. Bovendien vergt het traject naar samenwerking een forse ureninzet, die consequenties kan hebben voor de inzet ten behoeve van andere taken.

Uitvoering:

De Bijzondere Ondernemingsraad is om advies gevraagd. Dit advies en onze reactie hierop worden u voor de raadsvergadering toegezonden.

Na uw besluit werken we de verdere voorbereidingen uit. In werkteams wordt de samenwerking concreet vormgegeven.

Communicatie:

Samenhang met eerdere besluitvorming:

Uw besluit van 30 januari 2012 tot het vormen van een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor de gemeenten Woerden en Oudewater.

Bijlagen:

De indiener:

de secretaris

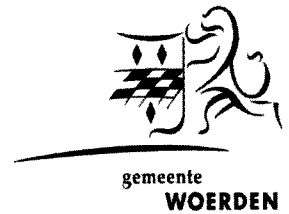
burgemeester

Dr. W. Goedmakers CMC

V.J.H. Molkenboer

RAADSINFORMATIEBRIEF

13R.00080



Van : college van burgemeester en wethouders

Datum : 2 april 2013

Portefeuillehouder(s) : V.J.H. Molkenboer

Gemeente Woerden

Portefeuille(s) : regionale samenwerking



13R.00080

Contactpersoon : B. van Hell

Tel.nr. : 8914

E-mailadres : hell.b@woerden.nl

Onderwerp:

Ambtelijke samenwerking Oudewater-Woerden

Kennisnemen van:

Het concept raadsvoorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden.

Inleiding:

Hierbij doen wij u toekomen het concept raadsvoorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden. Graag willen wij dit concept raadsvoorstel informeel met u bespreken op 24 april 2013 om 20.00 uur in de raadszaal van Woerden. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het onderhavige voorstel om advies is voorgelegd aan de Bijzondere Ondernemingsraad.

Kernboodschap:

Stand van Zaken Besluitvorming

Door de gemeenteraad van Oudewater en de gemeenteraad van Woerden is op respectievelijk 15 maart en 26 januari 2012 ingestemd met het voornemen om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie en een nader voorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking af te wachten.

Raadsbehandeling Woerden

Door de raad van de gemeente Woerden is ingestemd met het voorstel om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie. Het voorstel is door de raad van de gemeente Woerden niet geamendeerd. Ook is tijdens de raadsbehandeling geen motie ingediend.

Raadsbehandeling Oudewater

De raad van de gemeente Oudewater heeft in het kader van de voorgenomen ambtelijke samenwerking een amendement aangenomen met de volgende strekking:

“betrek waar mogelijk de gemeente Montfoort bij de voorgenomen ambtelijke samenwerking en kom vóór de zomervakantie van 2013 met een afgerond en voor finale besluitvorming gereed eindvoorstel met daarin opgenomen een stappenplan”.

Ook zijn door de raad van de gemeente Oudewater twee moties aangenomen, te weten: op 15 maart 2012 en tijdens de begrotingsvergadering op 1 november van dat jaar. Onderstaand treft u de tekst (voor zo ver thans van belang) van beide moties aan.

Motie 15 maart 2012

Opdracht aan het college van de gemeente Oudewater om tijdens het proces met betrekking tot de voorgenomen ambtelijke samenwerking Oudewater en Woerden de volgende onderwerpen (voor zover van belang in het kader van deze brief) te onderzoeken en nader uit te werken:

1. gevolgen voor de dienstverlening aan de burgers van de gemeente Oudewater;
2. welke dienstverlening wel en welke niet blijft plaatsvinden vanuit het Stadskantoor Oudewater;
3. wat alle andere consequenties voor de burgers van Oudewater zijn;
4. inzicht in de financiële consequenties voor de gemeente Oudewater;
5. in hoeverre kan/kunnen de gemeente Montfoort en/of derden worden betrokken bij de beoogde samenwerking.

Motie 1 november 2012

Tijdens de begrotingsvergadering is een motie aangenomen waarin het college van Oudewater is verzocht onderstaande punten te agenderen in de stuurgroep samenwerking Oudewater-Woerden:

- dat het voor een evenwichtige besluitvorming noodzakelijk is om naast de mogelijke voordelen voor Oudewater ook de gedachte voor- en nadelen van deze beoogde samenwerking helder in kaart te brengen;
- dat dit ook geldt voor de (inzet bij) gesprekken/onderhandelingen van Woerden met andere gemeenten (zoals Ronde Venen en Stichtse Vecht);
- dat ook andere organisatorische oplossingen dan volledig ambtelijke fusiemodellen daarbij in ogenschouw moeten (kunnen) worden genomen;
- om nogmaals te bezien of ook Montfoort vanuit de inhoudelijke betrokkenheid (op de gemeenschappelijke Woerdense/Oudewaterse problematiek) sterker organisatorisch kan worden betrokken;
- daarover het resultaat zo spoedig mogelijk aan de raad te rapporteren.

Verantwoording uitvoering amendement en moties gemeente Oudewater

De uitwerking van de op 1 november aangenomen motie en het opstellen van een raadsvoorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking heeft in de tijd gezien vertraging opgelopen als gevolg van:

- a. de bestuurlijke wisselingen in de gemeente Oudewater en de gemeente Woerden;
- b. het nader overleg dat is gevoerd met de gemeente Lopik, de gemeente Montfoort en de gemeente IJsselstein. De gemeente Montfoort en de gemeente IJsselstein hebben op 27 maart 2013 besloten structureel op ambtelijk en bestuurlijk niveau samen te werken door een gemeenschappelijke regeling aan te gaan en de medewerk(st)ers hierin onder te brengen. De gemeente Lopik oriënteert zich op meer structurele samenwerking en heeft een voorkeur uitgesproken voor het Lekstroomgebied;
- c. de oriëntatie van de stuurgroep op samenwerkingsmodellen door een werkbezoek aan de gemeente Ommen en de gemeente Ten Boer te brengen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat u tussentijds bent geïnformeerd over de voortgang door middel van een tweetal Raadsinformatiebrieven.

Voorstel modelkeuze ambtelijke samenwerking

In het kader van de voorbereiding van een nader voorstel met betrekking tot de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking is op 4 juni 2012 een informatiebijeenkomst belegd. In het verlengde van deze bijeenkomst treft u als bijlage bij deze brief aan ons voornemen om de ambtelijke samenwerking vorm te geven in een model waarin de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater diensten verleent op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

Finaal besluit ambtelijke samenwerking

De stuurgroep is zich ervan bewust dat in het raadsvoorstel niet uitputtend wordt ingegaan op de elementen zoals genoemd in het amendement en de moties van de gemeenteraad van Oudewater. Om de hiervoor genoemde redenen is dit niet gelukt. Met betrekking tot de financiële aspecten van de beoogde ambtelijke samenwerking wordt in het bijzonder het volgende opgemerkt.

De beschikbare tijd en de complexiteit van deze materie maken het niet goed mogelijk hierover nu al verantwoorde uitspraken te doen. Het uitgangspunt blijft budgettaire neutraliteit. In het vervolg traject wordt de huisaccountant ingeschakeld.

Vandaar dat het nu voorliggende voorstel alleen ingaat op de bestuurlijk-juridische vormgeving van de ambtelijke samenwerking. Het betreft een voorgenomen keuze voor het model waarin de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater diensten verleent op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Dit met de volgende KANTTEKENING:

“Over de wijze waarop de ambtelijke organisatie wordt aangestuurd wordt nog voor de zomerperiode een zogenaamde governance opgesteld. De governance wordt u voor de zomerperiode ter besluitvorming voorgelegd”.

Om recht te doen aan de geest en strekking van het ingediende amendement en moties zijn onderstaande uitgangspunten opgenomen in het concept raadsvoorstel modelkeuze ambtelijke samenwerking Gemeente Oudewater- Gemeente Woerden. Deze uitgangspunten zijn:

- a. Samen zoeken we naar de inrichting van het model Oudewater-Woerden. Daarbij kijken we uiteraard naar hoe andere gemeenten dit organiseren, maar we zoeken vooral naar een invulling die bij onze gemeenten past;
- b. De raden stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan. Die ene organisatie staat dus ten dienste van twee beleidsbepalers. Dat vraagt wat van de organisatie en van het bestuur. Hier moet rekening mee gehouden worden. De gemeenteraden van Oudewater en Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren;
- c. De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel dat de samenwerking oplevert wordt hiervoor ingezet. Daar waar mogelijk worden begrotingsvoordelen ingeboekt;
- d. Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Dit betekent onder meer dat beide stadskantoren bezet blijven en hun loketfunctie behouden blijft;
- e. Dossierkennis van ambtenaren dient optimaal gewaarborgd te blijven. Functies die dicht tegen het college en de raad aan functioneren, blijven ook (fysiek) dicht tegen het college en de raad aan georganiseerd.

Rekening houdend met het vorenstaande geven wij u in overweging om, nadat u een keuze hebt gemaakt met betrekking tot het samenwerkingsmodel en de wijze waarop de aansturing hiervan plaatsvindt (governance), dit aan te merken als een definitief besluit met betrekking tot het toegroeien naar één ambtelijke organisatie. Dit mede gelet op de “politieke/bestuurlijke drukte” in den lande, de decentralisaties en het gegeven dat de bestuurlijke en ambtelijke inzet om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie een extra beroep doet op onze bestuurlijke en ambtelijke lenigheid.

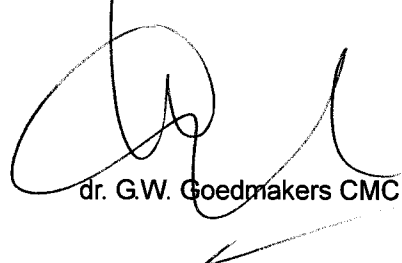
Vervolg:

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat, nadat u een modelkeuze heeft gemaakt en de governance heeft gefiatteerd, u een stappenplan en communicatieplan (in- en extern) ter besluitvorming wordt aangeboden waarin vervolg beslismomenten worden voorgelegd.

Bijlagen:

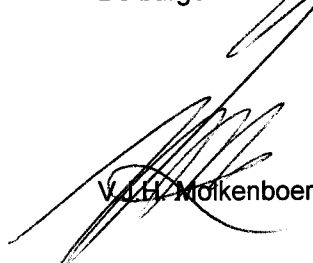
Concept raadsvoorstel ambtelijke samenwerking (13R.00089)

De secretaris



dr. G.W. Goedmakers CMC

De burgemeester



V. H. Molkenboer

RAADSVOORSTEL – CONCEPT

13R.00089



Agendapunt:

Indiener: college van burgemeester en wethouders

Datum: 7 mei 2013

Portefeuillehouder(s): V. Molkenboer, M. Schreurs

Portefeuille(s): regionale samenwerking, personeel en organisatie

Contactpersoon: B. van Hell

Tel.nr.: 8914

E-mailadres: hell.b@woerden.nl

Onderwerp: Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden

De raad besluit:

De samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten verleent voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst

Inleiding:

De raden van Oudewater en Woerden hebben respectievelijk op 15 maart en 30 januari 2012 besloten toe te groeien naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de decentralisaties in het sociale domein en de ontwikkeling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en bijbehorende kwaliteitseisen. Oudewater en Woerden samen hebben meer massa en uitvoeringskracht om aan deze nieuwe beleidsontwikkelingen te voldoen.

Uit de bestuurskrachtonderzoeken van beide gemeenten (Partners+Pröpper en WagenaarHoes) bleek dat de ambities van de gemeenten hoger zijn dan de ambtelijke organisaties aankunnen. Gezamenlijk raakt dit meer in evenwicht.

Daarnaast zijn er veel overeenkomsten waardoor voordeel te behalen is. Beide gemeenten hechten aan de historische binnenstad, de identiteit van de kernen en profileren zich als gemeenten in het Groene Hart. Door intensief samen te werken ben je een stevigere partij richting partners zoals de provincie en andere gemeenten.

De stap die nu gemaakt moet worden is een keuze voor een samenwerkingsmodel. Op 4 juni 2012 was een gezamenlijke raadsbijeenkomst waarin van gedachten is gewisseld over de wenselijkheid van de samenwerking en de vorm waarin dit gegoten kan worden. De keuze voor een model komt feitelijk neer op de keuze tussen een gemeenschappelijke regeling of een model waarin één gemeente diensten verleent voor beide gemeenten.

De afgelopen tijd hebben de colleges en de stuurgroep zich verdiept in de verschillen tussen deze modellen. Onder andere door op werkbezoek te gaan bij Ommen en Ten Boer. Ommen werkt samen in een gemeenschappelijke regeling met Hardenberg en Ten Boer heeft Groningen opdracht verleend de diensten te verlenen op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

Na uw besluit wordt de samenwerking gedetailleerd voorbereid.

Bevoegdheid:

De colleges hebben de raden gevraagd een keuze te maken in het bestuurlijk-juridische model.

Beoogd effect:

Een keuze voor het samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Hiermee kan de samenwerking verder uitgewerkt worden.

Argumenten:

De keuze is feitelijk tussen twee modellen

Uitgaande van het besluit van de gemeenteraden om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie zijn er in essentie twee modellen. In het ene model voeren de samenwerkende gemeenten – op basis van een gemeenschappelijke regeling – een gezamenlijk bestuur over de taken waarop zij samenwerken. Onder dat gezamenlijk bestuur is dan vaak een eigen uitvoeringsorganisatie geïmplementeerd.

In het andere model is het meestal zo dat een grotere gemeente ten behoeve van één of meer kleinere gemeenten de diensten verleent. Daaraan ligt dan een dienstverleningsovereenkomst ten grondslag.

Andere modellen zoals een shared service centre of netwerkorganisatie lenen zich gelet op het raadsbesluit (dat immers uitgaat van een volledige ambtelijke integratie) niet voor deze samenwerking omdat hierbij slechts een deel van de taken samen op wordt gepakt of enkele belangen samen worden behartigd.

We stellen voor te kiezen voor het model waarbij de ambtelijke organisatie van Woerden de diensten voor beide gemeenten uitvoert. De dienstverlening aan Oudewater vindt op basis van een dienstverleningsovereenkomst plaats. In dit voorstel staan de belangrijkste argumenten hiervoor afgezet tegen het alternatief: de gemeenschappelijke regeling.

Enkele uitgangspunten

- ✓ Samen zoeken we naar de inrichting van het model Oudewater-Woerden. Daarbij kijken we uiteraard naar hoe andere gemeenten dit organiseren, maar we zoeken vooral naar een invulling die bij onze gemeenten past.
- ✓ De raden stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan. Die ene organisatie staat dus ten dienste van twee beleidsbepalers. Dat vraagt wat van de organisatie en van het bestuur. Hier moet rekening mee gehouden worden. De gemeenteraden van Oudewater en Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren.
- ✓ De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel dat de samenwerking oplevert wordt hiervoor ingezet. Daar waar mogelijk worden begrotingsvoordelen ingeboekt.
- ✓ Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Dit betekent onder meer dat beide stadskantoren bezet blijven en hun loketfunctie behouden blijft.
- ✓ Dossierkennis van ambtenaren dient optimaal gewaarborgd te blijven. Functies die dicht tegen het college en de raad aan functioneren, blijven ook (fysiek) dicht tegen het college en de raad aan georganiseerd.

Argumenten

1. Het model waarin één ambtelijke organisatie diensten verleent voor meerdere gemeenten is relatief eenvoudig te realiseren

Ter illustratie enkele voorbeelden van deze vorm van samenwerking: Ten Boer-Groningen, Lossers-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen. Het model houdt de samenwerking relatief eenvoudig. Het opzetten en inrichten van een nieuwe organisatie is niet nodig. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande structuren en processen van de uitvoerende gemeente. De medewerkers van Oudewater gaan over naar de bestaande organisatiestructuur van Woerden. Dat neemt niet weg dat de werkwijze binnen die organisatiestructuur wel kan wijzigen. De werkprocessen van beide gemeenten hou je tegen het licht en je haalt het beste eruit.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling zijn er meer stappen nodig. Er moet een

nieuwe organisatie worden ingericht. Daarom moeten veel keuzen worden gemaakt in bijvoorbeeld welke systemen je gebruikt. Bovendien moet het personeel uit beide organisaties gehaald worden en in de nieuwe organisatie worden geplaatst.

2. Er is geen bestuurslaag tussen de colleges en de uitvoerende organisatie

De ambtelijke organisatie krijgt opdrachten van de twee colleges. Daar zit geen bestuur tussen die de organisatie aanstuurt. Dit past bij de wens om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Alle beleidsinhoudelijke besluiten worden door de twee colleges en gemeenteraden afzonderlijk genomen. Besluiten over personele aangelegenheden en bedrijfsvoering worden door het college c.q. de directie van Woerden vastgesteld. Oudewater kan zich vooral concentreren op de eigen beleidsvrijheid.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling wordt de uitvoeringsorganisatie aangestuurd door een bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Er zit dus een extra bestuurslaag tussen de colleges en de ambtelijke organisatie. De lijn tussen raad-college-ambtelijke organisatie is minder direct. Tussen het college en de ambtelijke organisatie zit dan het bestuur (AB en DB) van de gemeenschappelijke regeling die gaat over de uitvoering.

3. Er is een duidelijk opdrachtgever- en nemerschap

In het voorgestelde model is de gemeente Oudewater opdrachtgever aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden als uitvoerder. Deze verhouding wordt vastgelegd in een heldere en eenvoudige structuur van een dienstverleningsovereenkomst en kostenverdelingsafspraken.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Wanneer er een gemeenschappelijke regeling tussen zit is deze verhouding complexer. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft dan immers zeggenschap (hoewel alleen over de uitvoering), naast de afzonderlijke colleges en gemeenteraden.

Randvoorwaarden

Er zijn straks twee gemeenten met ieder een eigen begroting en jaarrekening die slechts de kosten van de ambtelijke uitvoeringsdienst (loonkosten en overhead) delen. De wijze waarop dit gebeurt, wordt in de uitwerking bepaald. De efficiencywinst is groter naarmate beide colleges meer kunnen besluiten tot beleidsharmonisatie. In ieder geval moeten de kosten van de ambtelijke uitvoering gelijk blijven aan de huidige totale kosten. De samenwerking is o.a. geïnitieerd om de ambtelijke organisaties te versterken. Daarom zal de efficiencywinst veelal worden ingezet voor kwaliteitsverbetering, maar waar mogelijk worden de kosten vermindert.

Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Ook is de inzet om de ambtelijke overhead zo strak mogelijk te organiseren. Voorkomen moet worden dat er extra 'leemlagen' ontstaan.

Kort overzicht van voor- en nadelen van de modellen

Uitvoering bij één gemeente:

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Zakelijke verhouding op basis van dienstverleningsovereenkomst	Beleidsharmonisatie is minder urgent, waardoor efficiëntie minder snel wordt gehaald
Duidelijk opdrachtgever en -nerschap	Meer klant-leverancier dan samenwerking
Relatief eenvoudig te realiseren	Complex is de verhouding confectie vs. maatwerk
Weinig extra kosten	

Met gemeenschappelijke regeling:

Voordelen	Nadelen
Door gezamenlijke aansturing makkelijker harmonisatie van beleid (efficiëntievoordeel)	Er komt een organisatie bij (twee gemeenten plus een uitvoeringsorganisatie)
Je werkt <u>samen</u> in een nieuwe werkorganisatie	Aansturing door twee gemeentesecretarissen
Het is makkelijker een andere gemeente aan te laten sluiten	Complexe structuur: kostentoedeling, extra bestuurslaag, veel afstemming nodig
	Geen gelijke positie
	Besluitvorming geschiedt in overkoepelend orgaan
	Democratische legitimiteit van besluitvorming staat onder druk

Kanttekeningen:

De verhouding tussen het leveren van 'confectie' en maatwerk is lastig.

Het is het goedkoopst en eenvoudigst om voor beide gemeenten precies hetzelfde standaardwerk te leveren. Iedere gemeente zal echter zijn eigen beleid voeren en er is dus maatwerk nodig. Volledig maatwerk (alles op de eigen manier blijven doen) leidt echter niet tot voordelen. Hierin moet gedurende de samenwerking een balans worden gevonden. Deze balans mag noch voor Oudewater, noch voor Woerden onvoordelig zijn. Overigens geldt dit voor elk samenwerkingsmodel.

Financiën:

De voorbereiding van de samenwerking legt een budgettair beslag, waarvan de omvang momenteel wordt ingeschat. Bovendien vergt het traject naar samenwerking een forse ureninzet, die consequenties kan hebben voor de inzet ten behoeve van andere taken.

Uitvoering:

Na uw besluit werken we de verdere voorbereidingen uit. In werkteams wordt de samenwerking concreet vormgegeven.

Communicatie:

Samenhang met eerdere besluitvorming:

Uw besluit van 30 januari 2012 tot het vormen van een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor de gemeenten Woerden en Oudewater.

Bijlagen:

De indiener: college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester

dr. G.W. Goedmakers CMC V.J.H. Molkenboer