



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Samenwerking Woerden - Oudewater

Evaluatie mei-juni 2019



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Status: Eindrapport
Auteurs: Freek van Berkel, Esther Klaster
Datum: 7 juni 2019

Inhoud

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	ACHTERGROND EVALUATIE EN RELEVANTE ONTWIKKELINGEN	5
1.2	ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.3	LEESWIJZER	8
2	HOE STAAT DE AMBTELIJKE SAMENWERKING ER ANNO 2019 VOOR?	9
2.1	ER IS MEER RUST EN VERTROUWEN GEKOMEN IN DE SAMENWERKING	9
2.2	SPRAKE VAN ÉÉN GEÏNTEGREERDE ORGANISATIE DIE WERKT VOOR TWEE GEMEENTEN	9
2.3	ER ZIJN STAPPEN GEZET MET HARMONISATIE VAN PROCESSEN	10
2.4	HET WERKEN VOOR TWEE GEMEENTEN BLIJFT EEN UITDAGING VOOR MEDEWERKERS	10
2.5	FYSIEKE EN BELEEFDE NABIJHEID BLIJFT EEN AANDACHTSPUNT	11
3	IN HOEVERRE WORDEN DE OORSPRONKELIJKE DOELEN BEHAALD?	12
3.1	DE OORSPRONKELIJKE DOELSTELLINGEN BIJ DE DVO	12
3.2	KWETSBAARHEID IS AFGENOMEN	13
3.3	KWALITEIT LIJKT VEELAL TOEGENOMEN	13
3.4	INZICHT ONTBREEKT IN FINANCIËLE EFFECTEN	14
3.5	REGIONALE POSITIE IS VERSTEVIGD	15
4	FUNCTIONEREN VAN DE GOVERNANCE	16
4.1	UITFASEREN TEAM OUDEWATER HEEFT EEN IMPULS GEGEVEN AAN SAMENWERKING	16
4.2	GEMEENTESECRETARIS OUDEWATER IN HET DIRECTIETEAM ZORGT VOOR BETERE POSITIONERING	17
4.3	GEZAMENLIJKE CONCERNCONTROLLER ZORGT VOOR ONAFHANKELIJKE TOETS	17
4.4	INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD IS VERBETERD	18
5	RELATIONELE ASPECTEN VAN DE SAMENWERKING	19
5.1	COLLEGES WOERDEN EN OUDEWATER WETEN ELKAAR GOED TE VINDEN	19
5.2	CONSTRUCTIEVE WERKRELATIES BINNEN DE RAAD, WEINIG CONTACT TUSSEN DE RADEN	19
6	BELEVING INWONERS VAN DE DIENSTVERLENING VANUIT DE AMBTELIJKE ORGANISATIE	20
6.1	AARD VAN HET CONTACT	20
6.2	TEVREDENHEID MET DIENSTVERLENING EN COMMUNICATIE	20
6.3	BELEEFDE ONTWIKKELINGEN SINDS 2015	21



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

6.4	REFLECTIE OP DE BEVINDINGEN UIT 2016	22
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	23
7.1	CONCLUSIES	23
7.2	AANBEVELINGEN	24
8	BIJLAGE 1 ONDERZOEKSAANPAK	27
8.1	ONDERZOEKSAANPAK	27
8.2	LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	27
8.3	OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	28
8.4	VERANTWOORDING VAN DE BEWONERSBEVRAGING	28

1 Inleiding

1.1 Achtergrond evaluatie en relevante ontwikkelingen

Op 1 januari 2015 is het ambtelijk apparaat – met uitzondering van de gemeentesecretaris en de griffier – van de gemeente Oudewater overgegaan naar de gemeente Woerden. Aan deze stap lagen een aantal ontwikkelingen, overwegingen en besluiten ten grondslag.

Verkenning regionale samenwerking Lopikerwaard (2011)

In 2011 heeft er een verkenning plaatsgevonden naar de mogelijkheden voor structurele samenwerking tussen de vijf “Lopikerwaard-gemeenten”, te weten Woerden, Oudewater, Montfoort, Lopik en IJsselstein. Op basis van de verkenning is toen geconstateerd dat:

- 1) de gemeenten in de Lopikerwaard al op veel terreinen in wisselende samenstellingen gezamenlijk optrekken;
- 2) dat er grote opgaven op gemeenten afkomen (o.a. decentralisaties op het sociaal domein, bezuinigingen, ontwikkeling van RUD's, complexere regelgeving);
- 3) en dat het hiermee logisch is dat de gemeenten zich oriënteren op het structureler vormgeven van samenwerking.

Uit de verkenning bleek toentertijd dat een exclusieve samenwerking tussen de vijf gemeenten weinig kansrijk was, vanwege onder meer een gebrek aan ervaren partnerschap, gemeenschappelijk belang en gezamenlijke beelden over het vormgeven van een eventuele samenwerking. Berenschot (2011) adviseerde om in te zetten op samenwerking tussen Woerden en Oudewater; Montfoort en IJsselstein; en tussen Lopik en eventuele derden.¹

Besluitvorming DVO Woerden-Oudewater

De colleges van B&W van Woerden en Oudewater nemen zich later dat jaar, in december 2011, voor de ambtelijke uitvoeringskracht te gaan bundelen binnen één gezamenlijke ambtelijke organisatie die voor twee autonome gemeentebesturen werkt. In 2012 stemmen de gemeenteraad van Woerden (30 januari 2012) en de gemeenteraad van Oudewater (15 maart 2012) in met dit voorstel.²

Bij het bepalen van een samenwerkingsmodel werden als uitgangspunten gehanteerd:

- 1) het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid van zowel Woerden als Oudewater;
- 2) en een volledige integratie van beide ambtelijke organisaties.

Dit laatste impliceert dat modellen waarbij gedifferentieerd op taakniveau wordt samengewerkt (zoals bij een matrix-, netwerksamenwerking of *shared service center*) als onwenselijk werden beschouwd en derhalve niet nader zijn onderzocht. De opties waren toen tussen een dienstverleningsovereenkomst

¹ Rapport Berenschot Verkenning samenwerking Lopikerwaard (31-5-2011)

² Bij de raadsbehandeling van het voorstel in de raad van Oudewater werd een amendement aangenomen dat opriep om de gemeente Montfoort te betrekken in de verdere verkenning en uitwerking van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater. Ook een motie (dd. 1-11-2012) had eenzelfde strekking. Op 27 maart 2013 besloten de gemeenten Montfoort en IJsselstein om bestuurlijk en ambtelijk structureel samen te gaan werken middels een GR-constructie.

(DVO) of een samenwerking op basis van een Gemeenschappelijke Regeling (GR).

In 2013 werd de keuze gemaakt voor een DVO³, waarbij de gemeente Oudewater als opdrachtgever fungeert en de gemeente Woerden als opdrachtnemer. Argumenten die hieraan ten grondslag lagen waren dat, in tegenstelling tot het oprichten van een GR:

- 1) een samenwerking op basis van een DVO, waarbij het personeel van de ene gemeente in dienst komt bij de andere, *sneller en eenvoudiger* te realiseren is dan het oprichten van een nieuwe juridische entiteit waarin personeel van beide gemeenten worden ondergebracht.
- 2) Een DVO geen extra bestuurlijke tussenlaag vraagt, wat *bestuurlijke drukte* voorkomt, *directe aansturing* vanuit colleges en raden borgt en minder *extra kosten* met zich meebrengt dan bij een GR.
- 3) Een DVO een duidelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap creëert zonder tussenkomst van een bestuur, zoals het geval is bij een GR.

Tegelijk werd de aard van de samenwerking bij een DVO ook gezien als nadeel en risico, omdat een DVO veel sterker uitgaat van een klant-leverancier-relatie, en er minder sprake is van een partnerschap.⁴

Per 1 januari 2015 werd de DVO operationeel en ging het volledige ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater – met uitzondering van de gemeentesecretaris en griffier – over naar de gemeente Woerden. De DVO werd aangegaan voor een periode van zes jaar, tot 1 januari 2021. Met ingang van 1 januari 2021 kan de overeenkomst worden beëindigd per 1 januari van elk jaar, met een minimale opzegtermijn van 18 maanden en na een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad.

Opdracht tot evaluatie

In de DVO is afgesproken dat vóór 1 juli 2019 een evaluatie plaats zou vinden van de samenwerking, op basis waarvan de partijen afspraken kunnen maken over aanpassingen van de overeenkomst of een ongewijzigde voortgang.

Beide gemeenten hebben ervoor gekozen om elk een eigen evaluatie te laten uitvoeren. Parallel aan elkaar hebben Common Eye en SeinstravandelAar (SVDL) een evaluatie uitgevoerd voor respectievelijk de gemeenteraad van Oudewater en het college van Woerden.

Eerdere evaluaties van de samenwerking/DVO

Voortkomend uit gevoelens van ongemak en uiteenlopende beelden over o.a. de kwaliteit van de dienstverlening heeft in 2016 een tweetal tussentijdse evaluaties plaatsgevonden. Vanuit de raad van Oudewater werd een evaluatie uitgevoerd door Common Eye. Vanuit de colleges van Woerden en Oudewater werd een evaluatie uitgevoerd door SVDL.

De hoofdbevindingen uit het onderzoek van Common Eye waren dat de DVO weliswaar rigoureuus was, maar geen fundamentele weeffouten bevatte. Ook constateerde Common Eye dat beelden over de

³ Raadsbesluit samenwerkingsmodel (4-7-2013); Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (16-12-2013); Dienstverleningsovereenkomst DVO (20-12-2013)

⁴ Raadsvoorstel Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (26-3-2013 / 7-5-2013); Raadsinformatiebrief Beantwoording aanvullende vragen samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (13-6-2013)

samenwerking sterk uiteen liepen: zowel over de aard van de samenwerking (is er nu sprake van een partnerschap of klant-leverancier-relatie?), als over het succes van de samenwerking. Deze beelden zorgden toentertijd voor het ontstaan van twee werkelijkheden en verharding in de onderlinge relaties. Aanbevelingen richtten zich op het continueren van de DVO, en niet te snel te vervallen in de reflex van tussenoplossingen (zoals Team Oudewater). Ook was een aanbeveling om te investeren in een zorgvuldige procesgang en -regie, de concerncontrol op een andere wijze te beleggen en afspraken te maken over informatievoorziening aan en sturingsmogelijkheden van de raad van Oudewater.

Hoofdbevindingen uit het onderzoek van SVDL waren dat helderheid over de aard van de relatie (klant-leverancier of partnerschap) zou moeten komen, waarbij zij een partnerschap adviseerden, Team Oudewater te herbezielen, de vormgeving van de concerncontrol te heroverwegen en een financiële prikkel voor Oudewater in de DVO in te bouwen.

Raadskaders 2017

Mede naar aanleiding van de bevindingen uit de evaluatie heeft de raad zich in het najaar van 2017 beraad op nieuwe kaders voor de samenwerking met Woerden, met als doel om deze mee te geven aan het college van Oudewater. Deze 10 kaders zijn in deze evaluatie meegenomen om de huidige samenwerking aan te spiegelen.

De kaders zoals vastgesteld door de raad van Oudewater in december 2017 luiden als volgt:

1. Oudewater moet te allen tijde eigen beleidskeuzes kunnen blijven maken
2. Spreek uit dat de gehele organisatie zich ambtenaar moet voelen van zowel Woerden als Oudewater en waarborg dat hiertoe voldoende acties worden ondernomen
3. Zorg er in het verlengde hiervan voor dat werknemers zich ook fysiek in de gemeente Oudewater blijven bevinden zodat op efficiënte wijze gestuurd kan worden, ook indien zou worden besloten om Team Oudewater uit te faseren
4. Stop met een strikt juridische benadering van de DVO en UVO, maar ga steeds met elkaar in gesprek over meer- en minderwerk en de kosten die hiermee gemoeid zijn
5. Er wordt samengewerkt met de gemeente Woerden door hier diensten in te kopen, tenzij een andere aanbieder wenselijk wordt geacht; kortom: structurele ambtelijke stabiliteit is essentieel, maar geef de mogelijkheid om waar wenselijk eigen keuzes te maken
6. Zorg voor een betere positionering van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater binnen de organisatie, bij voorkeur in de directie van de organisatie, zodat de belangen vanuit Oudewater binnen de organisatie beter gewaarborgd zijn
7. Stel een concerncontroller voor de gemeente Oudewater aan die onafhankelijk de situatie overziet en aan het college van Oudewater rapporteert
8. Stem de P&C-cyclus van beide gemeenten beter op elkaar af, zodat niet (meer) de situatie ontstaat dat in de ene gemeente zaken reeds opgeleverd zijn waar in de andere gemeente sprake is van een latere bediening bij werkzaamheden
9. Informeer de gemeenteraden van de beide gemeenten op structurele wijze over de stand van zaken van de ambtelijke samenwerking en financiën door middel van voortgangsrapportages
10. Neem geen onomkeerbare stappen inzake de ambtelijke samenwerking zonder de gemeenteraden hierbij op een procedureel gezien juiste wijze te betrekken.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen waren leidend in deze evaluatie:

1. In hoeverre worden de doelen die met de DVO en de aanpassingen in de vastgestelde kaders van december 2017 werden beoogd ook daadwerkelijk bereikt?
2. Hoe ziet de governance er op dit moment uit en hoe functioneert dit?
3. In hoeverre beschikt de gemeenteraad van Oudewater over tijdige, volledige en juiste informatievoorziening, zodat zij haar kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen?
4. Hoe worden op dit moment de onderlinge relatie tussen de verschillende actoren (colleges, raad, gemeentesecretarissen, directeur, controller en de rest van het ambtelijk apparaat) ervaren?
5. Hoe ervaren inwoners van Oudewater de dienstverlening vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie?
6. Welke veranderingen of verbeteringen aan de huidige DVO zijn er mogelijk of wenselijk?

De onderzoeksaanpak is beschreven in Bijlage 1.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. We starten in Hoofdstuk 2 met enkele zaken die ons als onderzoekers zijn opgevallen in de evaluatie, wanneer we de huidige situatie vergelijken met de situatie zoals we die in 2016, ten tijde van de eerste evaluatie, aantreffen. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 geven we antwoord op de onderzoeksvragen ten aanzien van de doelen (hoofdstuk 3), het governancemodel en de informatievoorziening aan de raad van Oudewater (hoofdstuk 4), de onderlinge relaties (hoofdstuk 5), en de perceptie van bewoners (hoofdstuk 6). Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van de evaluatie en enkele aanbevelingen. Bijlage 1 bevat een beschrijving van de onderzoeksaanpak, een overzicht van de geïnterviewde personen, een overzicht van de geanalyseerde documenten en achtergrondinformatie over de bewonersenquête.

2 Hoe staat de ambtelijke samenwerking er anno 2019 voor?

Wanneer we kijken naar de staat van de samenwerking/DVO in 2019 in vergelijking met de situatie zoals die zich voordeed in 2016, zien we een aantal duidelijke veranderingen en ontwikkelingen.

2.1 Er is meer rust en vertrouwen gekomen in de samenwerking

We zien dat er op verschillende vlakken meer rust en vertrouwen is gekomen in de samenwerking:

- tussen de colleges van Woerden en Oudewater zijn de relaties verbeterd en dit geeft stabiliteit in de governance van de ambtelijke organisatie;
- de positionering van de gemeentesecretaris binnen de directie van Woerden heeft bijgedragen aan meer vertrouwen in de vertegenwoordiging van Oudewater binnen het ambtelijk apparaat;
- binnen de ambtelijke organisatie is meer rust en stabiliteit gekomen, de eerste turbulente periode waarin de organisatie zich (opnieuw) moest vormen lijkt achter de rug;
- en binnen de raad van Oudewater wordt het gesprek constructiever gevoerd en lijkt er meer vertrouwen te zijn ontstaan in de samenwerking.

Dit laatste uit zich bijvoorbeeld in feit dat er bij incidenten of problemen op een open wijze wordt gekeken naar de oorzaken van het incident, zonder direct de verantwoordelijkheid voor problemen bij de samenwerking te leggen.

De tijd, positieve ervaringen met de samenwerking en de in 2017 opgestelde kaders hebben dus voornamelijk rust gebracht. Men lijkt gaandeweg steeds meer te wennen aan de verschillende werkwijze van Woerden, bijvoorbeeld dat zij formalistischer werken met “minder korte lijnen” dan voorheen in Oudewater het geval was. Ook zien we dat de reflex om taken “terug te halen” minder is geworden. Kortom, de oprichtingsfase is voorbij en er is steeds meer sprake van een volwassen ambtelijke organisatie. Dit wordt onder vrijwel alle betrokkenen in de evaluatie onderkend en positief gewaardeerd.

2.2 Sprake van één geïntegreerde organisatie die werkt voor twee gemeenten

Ook constateren we dat er steeds meer sprake is van één geïntegreerde ambtelijke organisatie. Door medewerkers wordt de ambtelijke organisatie ervaren als één organisatie die voor twee gemeentebesturen werkt. Het is daarbij minder merkbaar dan voorheen of medewerkers oorspronkelijk vanuit Oudewater of Woerden kwamen. Wat hieraan bijdraagt is dat medewerkers die voorheen voor de gemeente Oudewater werkten ontwikkelingskansen hebben benut en zijn doorgesloegen naar meer specialistische functies en/of leidinggevende posities.

Wat ook bijdraagt aan de integratie is dat er de afgelopen jaren veel nieuwe medewerkers zijn ingestroomd die niet beter weten dan dat zij voor twee besturen werken. Ook het uitfasen van team Oudewater heeft een sterk positief effect gehad op deze ontwikkeling (hier komen we in hoofdstuk 4 op terug). Aan het tweede raads kader, de gehele organisatie zou zich ambtenaar moeten voelen van zowel Woerden als Oudewater, lijkt in grote mate te zijn voldaan.

2.3 Er zijn stappen gezet met harmonisatie van processen

De afgelopen jaren is er veel bereikt op het gebied van harmonisatie van werkprocessen, bijvoorbeeld DIV, de P&C-cyclus, projectmatig werken, belastinguitvoer, gedragscodes en het gemeentelijk waterplan. Bij beleidsinhoudelijke onderwerpen ligt dit ingewikkelder, vooral vanwege de beleidsvrijheid en -autonomie van beide gemeenten.

Voor nieuwe uitdagingen die op beide gemeenten afkomen, wordt beleidsinhoudelijk wel steeds meer gekeken waar gezamenlijk opgetrokken kan worden. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een regionale omgevingsvisie, of het thema ondermijning. Hierbij wordt losjes het adagium 'gelijk, tenzij' gehanteerd. Dit betekent dat kansen worden benut om gelijk op te trekken als deze zich voordoen, maar dat er voldoende ruimte blijft bestaan om waar relevant en gewenst eigen beleidskeuzen te kunnen maken (wat ook het eerste is in de door de raad van Oudewater geformuleerde kaders).

Vanuit beide colleges is er de wil en de wens om hierin nauw op te trekken. In de praktijk blijkt vaak dat beleid op strategisch niveau in de kern overeenkomt, maar dat de uitvoering om maatwerk vraagt en afhankelijk is van de lokale context in Woerden en Oudewater.

2.4 Het werken voor twee gemeenten blijft een uitdaging voor medewerkers

Ondanks het gevoel vanuit één organisatie te werken en de stappen die zijn gezet met harmonisatie, blijft het voor veel ambtenaren ingewikkeld om voor twee gemeenten en gemeentebesturen te werken. Waar dit voor sommigen een uitdaging is in positieve zin, lijkt het voor een groot deel van de medewerkers een vrij zware belasting te zijn.

In de eerste plaats zit de uitdaging in het feit dat medewerkers veel werk dubbel moeten doen voor beide gemeenten. Dit kost bijvoorbeeld op 'piekmomenten' veel extra tijd en energie (bijvoorbeeld bij de P&C cycli die nu gelijk lopen). Daarnaast blijkt het voor medewerkers vaak nog schakelen tussen de verschillende bestuursstijlen die medewerkers ervaren. Het Woerdense bestuur kijkt meer op hoofdlijnen naar het beleid en contacten lopen vooral langs de formele wegen. Het bestuur van Oudewater is – zo is de beleving – op een groter detailniveau betrokken bij de uitvoering van beleid en contacten lopen vaak via kortere lijnen. Deze verschillen zijn logisch te verklaren vanuit het feit dat de twee gemeenten nu eenmaal schaalverschillen hebben, waardoor bijvoorbeeld ook vanuit de gemeenschap een andere wensen en verwachtingen zijn ten aanzien van de betrokkenheid van college- en raadsleden. Van medewerkers vraagt dit de flexibiliteit om snel en soepel te schakelen tussen verschillende bestuursstijlen, wat – afhankelijk van de specifieke situatie en medewerker – zowel als lastig en als positief en uitdagend wordt getypeerd.

Een dilemma dat binnen de ambtelijke organisatie wordt ervaren is de vraag hoe om te gaan met de beschikbare capaciteit en middelen in combinatie met de soms stevige ambities van de gemeente Oudewater. De beleving is dat de ambities soms groter zijn dan vanuit de beschikbare capaciteit en middelen haalbaar is en de boodschap dat een ambitie niet of alleen tegen bepaalde meerkosten kan worden gerealiseerd, is voor niemand – ambtenaar, college, noch raad – een prettige. Hier wordt door mensen verschillend mee omgegaan, variërend van toch de extra inzet leveren tot een vrij zakelijke

houding dat iets niet (of alleen tegen meerprijs) haalbaar is.

Ondanks dat het werken voor twee besturen de afgelopen jaren steeds beter en soepeler is gaan functioneren, blijkt het in de praktijk dus nog vaak ingewikkeld. Het overgrote deel van de bevroegde medewerkers geeft aan dat dilemma's in het werken voor twee besturen inherent zijn aan het gekozen samenwerkingsconstruct. Men ziet op het gebied van harmonisatie nog wel mogelijkheden voor verdere optimalisatie. Wanneer de medewerkers wordt gevraagd naar hun toekomstbeeld voor de beide gemeenten en de ambtelijke organisatie, zien zij vanuit hun perspectief volledige integratie (dus ook bestuurlijk) als een reële oplossing voor deze dilemma's. Zeker als de samenwerking zich zou uitbreiden met nieuwe partners in de regio lijkt een ander samenwerkingsconstruct voor de hand te liggen, aldus de medewerkers.

2.5 Fysieke en beleefde nabijheid blijft een aandachtspunt

In het bijzonder blijft nabijheid een aandachtspunt. Dit uit zich aan de ene kant in de fysieke afstand tussen Woerden en Oudewater. Aanwezigheid van medewerkers op het stadskantoor in Oudewater wordt door het college in Oudewater gewaardeerd – maar is voor medewerkers niet altijd efficiënt – en omgekeerd zijn collegeleden ook regelmatig in Woerden te vinden. Dat bewoners (op afspraak) in het stadskantoor in Oudewater terecht kunnen wordt ook alom gewaardeerd – niet in de laatste plaats door bewoners zelf.

Nabijheid gaat daarnaast (en misschien vooral) om beleefde afstand: het gevoel dat ambtenaren weten en snappen wat er in Oudewater speelt, kennis hebben van de lokale context en weten wie de sleutelfiguren in de buurten zijn. Een kracht van Oudewater is het benutten initiatieven uit de gemeenschap zelf (bijv. bewoners eigen bermbeheer laten doen of bewonersinitiatieven in het sociaal domein). Het blijft zoeken naar de balans tussen de professionaliseringsslag van de organisatie, zoals het standaardiseren van processen en procedures, en het flexibel omgaan met en het benutten van de lokale organisatiekracht van de Oudewaterse gemeenschap. Overigens is dit laatste, het benutten van lokale kracht en operationele slagkracht, iets waar Woerden zich steeds bewuster van is geworden en op haar beurt leert van Oudewater.

Tot slot gaat beleefde afstand ook over de beleving van 'bureaucratie'. Aan de ene kant wordt herkend dat de ambtelijke ondersteuning robuuster en professioneler is geworden: er is meer capaciteit beschikbaar voor beide gemeenten en er zijn meer mogelijkheden voor specialisatie. Oudewater waardeert deze robuustheid en professionaliteit. Aan de andere kant gaat een grotere organisatie ook gepaard met meer standaardisatie, procedures, interne afstemming en coördinatie. Het blijft wennen dat de korte lijntjes, het snel schakelen en het informeel zoeken naar creatieve oplossingen deels zijn vervangen door een professionelere, formele organisatie met dito processen en procedures. De schaalvergroting en formelere procedures en werkwijzen dragen hiermee bij aan het gevoel van afstand: is er binnen de procedurele aanpakken nog wel voldoende oog voor de 'Oudewaterse maat'?⁵

⁵ De termen 'Oudewaterse maat' en 'Woerdense maat' worden veelvuldig gebruikt. Zij roepen bij betrokkenen allerlei beelden en associaties op (van aandacht voor couleur locale en het benutten van lokale kracht, tot het snel regelen van praktische zaken, tot de wijze waarop projectbegrotingen worden opgesteld) en lijken daarmee een bron van potentiële spraakverwarring. Het zou goed zijn om op verschillende niveaus (colleges, raad, ambtelijke organisatie) met elkaar te proberen te concretiseren wat hiermee precies wordt bedoeld, om zo meer uniforme lading te geven aan termen die anders het risico lopen een eigen leven te gaan leiden.

3 In hoeverre worden de oorspronkelijke doelen behaald?

3.1 De oorspronkelijke doelstellingen bij de DVO

De doelstellingen die beide gemeenten hadden met de DVO zijn in diverse documenten terug te vinden, vaak in net iets andere bewoordingen opgesteld.⁶

Vanuit het perspectief van Oudewater waren de voornaamste doelen:

- De **kwetsbaarheid** van het relatief kleine ambtelijk apparaat verminderen (onderlinge vervangbaarheid en robuustere bezetting van functies).
- De **kwaliteit** verhogen ten aanzien van producten (o.a. door harmonisatie van processen, kruisbestuiving en optimalisatie door kennisuitwisseling) en personeel (o.a. door specialisatie, ontwikkelmogelijkheden en het werven van hoogwaardiger personeel).
- Efficiency en het behalen van **kostenvoordelen** waren niet de primaire doelstelling van het aangaan van de samenwerking. Wel werd verwacht dat op termijn een efficiencywinst te realiseren zou zijn op het gebied van ICT en/of ten aanzien van de structurele kosten. Deze winst zou worden ingezet voor kwaliteitsverbetering en het terugverdienen van investeringen.⁷
- **Regionaal** een stevigere partij zijn richting partners.

Vanuit het perspectief van Woerden waren de voornaamste doelen:

- De verantwoordelijkheid nemen als **regiogemeente** en secundair hieraan ervaring opdoen met een DVO als mogelijk ingroeimodel voor andere mogelijke samenwerkingspartners in de regio.
- Het (nog meer) vergroten van de **robuustheid** van de ambtelijke organisatie en afname van personele kwetsbaarheid door schaalvergroting.
- De uitvoeringskracht versterken en de **kwaliteit** (van de dienstverlening) verbeteren.
- **Regionaal** een stevigere partij zijn richting partners.

Voor beide gemeenten gold daarnaast dat uit bestuurskrachtonderzoeken bleek dat de ambities van beide gemeenten hoger waren dan de ambtelijke organisaties aankonden. Samenwerking zou de capaciteit en de ambities dichterbij elkaar brengen. Daarnaast was de overtuiging dat door ambtelijk samen te werken, de bestuurlijke autonomie van beide gemeenten (en in het bijzonder Oudewater) veilig gesteld zou worden.⁸ De ambtelijke samenwerking was, zo valt te lezen in het raadsvoorstel van de gemeenteraad van Oudewater, nadrukkelijk niet bedoeld als opstap naar een bestuurlijke fusie.⁹

⁶ Dienstverleningsovereenkomst DVO (20-12-2013); Berenschot (30-9-2013): Businesscase samenvoeging ambtelijke apparaten gemeenten Oudewater en Woerden; Gemeente Oudewater (4-7-2013): Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden; Raadsvoorstel gemeente Woerden (26-3-2013): Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden.

⁷ De kanttekening die destijds bij mogelijke efficiencywinst werd gemaakt was dat deze zich naar alle waarschijnlijkheid alleen voor zou doen bij standaardwerk voor beide gemeenten (geharmoniseerde/integrale processen): maatwerk gaat ten koste van efficiencywinst.

⁸ Gemeente Oudewater (4-7-2013): Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden; Raadsvoorstel gemeente Woerden (26-3-2013): Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden.

⁹ Gemeente Oudewater (4-7-2013): Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden.

3.2 Kwetsbaarheid is afgenomen

De kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater is duidelijk afgenomen. Het ambtelijk apparaat van Oudewater was met ca. 55 fte een kleine organisatie. De ambtelijke organisatie was qua betrokkenheid, flexibiliteit en creativiteit heel krachtig, maar qua robuustheid bijzonder kwetsbaar. Verschillende functies, rollen en/of beleidsterreinen waren in veel gevallen bij één persoon belegd, wat het organiseren van vervanging bij ziekte of uitval ingewikkeld maakte.

Hoewel Oudewater 'op papier' nog steeds dezelfde capaciteit tot haar beschikking heeft, heeft zij er een veel robuustere organisatie voor teruggekregen. Er is meer spreiding van functies en rollen over medewerkers, de 'achtervang' is beter georganiseerd en er zijn meer expertises en specialisme bijgekomen. Bijvoorbeeld ten aanzien van openbare orde, waar nu een compleet team met verschillende expertises aanwezig is. Verder zien we ook meer expertiseopbouw op thema's als ruimtelijke ordening en juridische zaken. Ook voor Woerden heeft de samenvoeging geleid tot meer robuustheid, al is hier het verschil minder groot in vergelijking met de organisatie voor het aangaan van de samenwerking.

3.3 Kwaliteit lijkt veelal toegenomen

Bij kwaliteit maken we onderscheid tussen kwaliteit van het ambtelijk apparaat en kwaliteit van de dienstverlening en uitvoering.

Wat betreft de kwaliteit van het *ambtelijk apparaat* wordt breed gedeeld dat deze in sterke mate is toegenomen. Er is meer kennis en expertise aanwezig en er is meer ruimte gekomen voor specialismen, wat belangrijk is gezien de toenemende complexiteit van taken die op gemeenten af zijn gekomen en nog steeds komen. De grotere beschikbare pool van medewerkers zorgt ook dat er een betere match tussen talent en werkzaamheden mogelijk is. Voorbeelden van kwaliteitsverbetering doen zich voor bij aanbestedingstrajecten (meer juridische expertise), ondermijning (bijv. sluiting panden), sociaal en jeugdbeleid, ruimtelijke ordening en de omgevingswet.

Ook heeft de samenvoeging er voor beide gemeenten toe geleid dat het makkelijker is kwaliteit aan te trekken en vast te houden. Het gezamenlijke ambtelijk apparaat is een aantrekkelijke werkgever geworden, omdat het aantrekkelijk kan zijn om voor een grotere organisatie te werken met meer doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden voor ambtenaren en de uitdaging om voor twee besturen te werken.

Vanuit Woerden werd de inbreng van Oudewaterse medewerkers in het Woerdense apparaat gewaardeerd. Naast de kennis en kunde, zijn ook de generalistische blik en een 'hands-on mentaliteit' (soms kun je, los van formele procedures, snel iets oplossen) een waardevolle toevoeging. Voor Oudewaterse medewerkers heeft de samenvoeging bijgedragen aan ontwikkelingsmogelijkheden: velen zijn doorgegroeid naar specialistische of leidinggevende functies.

Wat betreft kwaliteit van de *dienstverlening en uitvoering* is het lastiger een eenduidig beeld te vormen. Objectief is het nauwelijks mogelijk om de kwaliteit van de dienstverlening of uitvoering af te zetten tegen de 'oude' situatie – laat staan met de hypothetische situatie waarin de samenwerking er niet zou zijn geweest. Het overall beeld is dat de kwaliteit er in ieder geval niet op achteruit is gegaan en dat er op

sommige terreinen een kwaliteitsimpuls lijkt te zijn geweest (bijv. op het sociaal domein en de openbare orde). Vooral de uitvoering in het fysieke domein (bijv. groenonderhoud en bestrating) blijft – in ieder geval in de beleving – een aandachtspunt. In Hoofdstuk 6 komen we terug op de vraag van kwaliteit van beleid en uitvoering vanuit het perspectief van bewoners. Daarnaast constateren we dat er op andere vlakken sprake is van kwaliteitsverbeteringen, bijvoorbeeld in termen van meer innovatiemogelijkheden (bijv. gebruik satellietdata), initiatieven als “de staat van Oudewater”, beter materiaal en investeringen in organisatieontwikkeling en digitalisering.

3.4 Inzicht ontbreekt in financiële effecten

Het blijkt lastig om feitelijk vast te stellen in hoeverre er efficiencyvoordelen zijn behaald door de schaalvergroting en in hoeverre de bijdrage/investering vanuit Oudewater in een goede verhouding staat tot de geleverde diensten. Het onderzoek van SVDL had een expliciete doelstelling om zicht te krijgen in de financiën.¹⁰ Uit hun onderzoek bleek dat er niet vastgesteld kan worden of er sprake is van efficiëntievoordelen. Evenmin kon geen uitspraak worden gedaan over de balans tussen bijdrage en diensten aan Oudewater, omdat kwantitatieve informatie over de inzet van uren van ambtenaren ontbreekt.

In onze evaluatie hebben wij daarom niet getracht inzicht te verkrijgen in de financiën. We constateren dat er verschillende beelden bestaan over hoe de afspraken uit het DVO zich verhouden tot het uitvoeren van het werk. De reflecties die wij hier teruggeven zijn dus niet feitelijk of objectief vastgesteld, maar betreffen beelden die zijn opgehaald uit de diverse gesprekken. De overheersende perceptie (bij het ambtelijk apparaat, maar deels ook in Oudewater) is dat er relatief veel inzet wordt gepleegd op Oudewater.

Ten opzichte van de periode waarin de DVO werd afgesproken, zijn er diverse taken op het gemeentebord bijgekomen (de meest in het oog springende is de Omgevingswet). Voor medewerkers is niet altijd helder welke afspraken er zijn gemaakt en wat ze nu wel of niet voor Oudewater moeten en mogen doen. Medewerkers en managers vinden dit lastig en gaan hier verschillend mee om. Vanuit een professionele houding zijn medewerkers geneigd vaak ‘ja’ te zeggen, ook als het eigenlijk niet past bij de gemaakte afspraken uit het DVO. Zeker op gevoelige terreinen als jeugdbeleid geldt dit. Tegelijkertijd signaleren we dat er ook verzakelijking optreedt: er wordt vaker ‘nee’ gezegd als het echt niet past. Ook is het in de praktijk lastig om taken op te knippen: wanneer ben je voor beide gemeenten bezig en wanneer slechts voor één? Veel werk doe je simpelweg voor beide gemeenten en het is moeilijk dit terug te rekenen naar ureninzet per gemeente.

Dit alles maakt het kwantificeren van de inzet bijzonder lastig. In onze optiek, die wordt gedeeld door de gesprekspartners in deze evaluatie, zou dit ook niet gewenst zijn. Een variant als financiering op basis van tijdschrijven of outputsturing is een extra belasting, een risico op onnodige bureaucratie en heeft eerder als neveneffect dat het belangrijker wordt taken strikt te scheiden dan dat er gesignaleerd wordt waar harmoosatie van werkzaamheden mogelijk is.

¹⁰ SeinstraVandelLaar (10-5-2019). Inzicht en uitzicht. Evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater, vanuit het perspectief van de gemeente Woerden.



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

3.5 Regionale positie is verstevigd

Beide gemeenten profiteren van een sterkere positie in de regio. Oudewater is dankzij Woerden sterker vertegenwoordigd in de regio (en sluit bijvoorbeeld aan bij de U10/U16) en andersom heeft Woerden dankzij Oudewater een grotere rol gekregen in het samenwerkingsverband van Lopikerwaardgemeenten, bijvoorbeeld bij het opstellen van een gezamenlijke omgevingsvisie. Als samenwerkingsverband zijn de gemeenten ook een aantrekkelijke partner voor andere gemeenten en draagt de grotere impact die zij samen hebben bij aan een betere relatie met andere overheden als de Provincie en het Rijk.

4 Functioneren van de governance

Sinds de evaluatie van 2016 zijn er drie belangrijke ingrepen gedaan in de governance en organisatie: de uitfasering van team Oudewater, toetreding van de gemeentesecretaris tot het directieteam van het gezamenlijke ambtelijk apparaat, en het aanstellen van een gezamenlijke, onafhankelijke concerncontroller.¹¹ Deze bespreken we hier achtereenvolgens. Ook gaan we in op de informatievoorziening aan de raad.

Deze veranderingen kwamen voort uit voortschrijdend inzicht, de evaluatieonderzoeken uit 2016 en de door de raad opgestelde kaders uit 2017.

4.1 Uitsfaseren team Oudewater heeft een impuls gegeven aan samenwerking

Uit onvrede met onder meer de begroting van de zogenoemde C-projecten, de behoefte van het college om dichterbij ondersteund te worden en de behoefte aan meer controle over financiën, werd in januari 2016 team Oudewater ingesteld.¹² Een klein team dat rondom een aantal domeinen vanuit het Stadskantoor in Oudewater en onder directe aansturing van de gemeentesecretaris van Oudewater werkzaam waren. De beelden over het functioneren van team Oudewater liepen, zoals wij in 2016 al opmerkten, sterk uiteen. Dit varieerde van een pragmatische oplossing tot een stap terug in het proces richting één organisatie die werkt voor twee besturen. De inrichting van het team had daarnaast een negatief effect op het onderling vertrouwen en leidde eerder tot meer dan minder 'gedoe' rondom projectbegrotingen.

Met de komst van een nieuwe gemeentesecretaris werd besloten team Oudewater uit te faseren en te herintegreren in de gezamenlijke ambtelijke organisatie. De C-projecten kwamen daarmee ook volledig onder uitvoering van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Het Richtsnoer Projectmatig Werken heeft rust gebracht in de wijze waarop met projecten wordt omgegaan, zowel ten aanzien van de vraag wanneer iets een project of *going concern* is, als ten aanzien van een vergrote transparantie van de kostenopbouw.

Sinds het uitsfaseren van team Oudewater wordt binnen het ambtelijk apparaat gewerkt met een primus-secundus structuur. Hierbij is er per geaggregeerd taakveld (bijvoorbeeld een team of cluster) één ambtenaar die weet wat er reilt en zeilt in de Oudewaterse context en die er voor zorgt dat de aandacht hiervoor geborgd is. De primus werkt niet uitsluitend voor Oudewater, maar fungeert als 'liaison' of 'voortuitgeschoven post'. De secundus fungeert als achtervang voor de primus. Voor zowel de raad, het college, als de ambtenaren zelf werkt dit model zeer prettig. Deze werkwijze is hiermee een invulling van de wens van de raad om nabijheid te organiseren (het derde van de 10 kaders).

Het uitsfaseren van team Oudewater en de daaropvolgende veranderingen hebben in positieve zin bijgedragen aan de mate waarin de ambtelijke organisatie geïntegreerd is en indirect ook op de onderlinge relaties en het gepercipieerde vertrouwen tussen de ambtelijke organisatie, de colleges en raad van

¹¹ Voorstel partnerschap Oudewater en Woerden (28-11-2017); Raadsinformatiebrief (16-1-2018): Voortgang samenwerking op basis van partnerschap.

¹² Raadsinformatiebrief (1-12-2015): Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater.

Oudewater.¹³

4.2 Gemeentesecretaris Oudewater in het directieteam zorgt voor betere positionering

Eén van de door de raad opgestelde kaders in december 2017 luidde: “Zorg voor een betere positionering van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater binnen de organisatie, bij voorkeur in de directie van de organisatie, zodat de belangen vanuit Oudewater binnen de organisatie beter gewaarborgd zijn.”

De gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater is inderdaad toegetreden tot de directie van het gezamenlijke ambtelijk apparaat. Hiermee wordt gezamenlijk eigenaarschap gestimuleerd en is er in mindere mate sprake van een strikte opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie (ondanks dat er juridisch niets aan de DVO is gewijzigd).

Deze verandering wordt enorm gewaardeerd door zowel de beide gemeentesecretarissen als de medewerkers, beide colleges en de gemeenteraad van Oudewater. De gemeentesecretaris draait volwaardig mee als directielid en vertegenwoordigt als zodanig niet enkel de belangen van de gemeente Oudewater, maar hij is ook trekker van regionale dossiers en fungeert als een van de gezichten en aanspreekpunten richting medewerkers. Voor medewerkers geeft de rol van de gemeentesecretaris in het directieteam rust en duidelijkheid: op een hoger niveau is het belang van Oudewater hiermee namelijk vertegenwoordigd. Voor het college draagt deze verandering bij aan een betere verbinding met de ambtelijke organisatie, een gevoel van gedeeld eigenaarschap en het gevoel *in control* te zijn.

4.3 Gezamenlijke concerncontroller zorgt voor onafhankelijke toets

Eveneens in de kaders uit 2017 was de oproep: “Stel een concerncontroller voor de gemeente Oudewater aan die onafhankelijk de situatie overziet en aan het college van Oudewater rapporteert”. In de ‘oude’ situatie was er een controller vanuit de gemeente Woerden en was de controlfunctie voor de gemeente Oudewater belegd bij het team Oudewater.

Aan het door de raad meegegeven kader is inhoud gegeven door een concerncontroller aan te stellen die voor beide organisaties werkt en door beide gemeenten naar rato wordt betaald. Hiermee heeft de concerncontroller een onafhankelijke positie. De aanstelling van de concerncontroller wordt breed gewaardeerd, zowel in Woerden als Oudewater. De controller kan voor beide gemeente teruggeven hoe de organisatie het doet en kan te allen tijde een onafhankelijk toets uitvoeren (bijv. in opdracht van auditcommissie, zoals momenteel gebeurt rondom de het “Masterplan binnenstad”).

¹³ De raad van Woerden is in deze evaluatie niet betrokken, dus dit perspectief ontbreekt in dit rapport. Hiervoor verwijzen wij naar het onderzoek uitgevoerd door SVDL.



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

4.4 Informatievoorziening aan de raad is verbeterd

Uit de evaluatie uit 2016 bleek dat er ongemak zat bij de raad over de mate waarin zij het gevoel hadden tijdig, juist en volledig te worden geïnformeerd, opdat zij haar kaderstellende en controlerende rollen goed kan vervullen.

In navolging hiervan werd hier in 2017 in de door de raad opgestelde kaders als volgt invulling aan gegeven: 1) Stem de P&C-cyclus van beide gemeenten beter op elkaar af, zodat niet (meer) de situatie ontstaat dat in de ene gemeente zaken reeds opgeleverd zijn waar in de andere gemeente sprake is van een latere bediening bij werkzaamheden; en 2) Informeer de gemeenteraden van de beide gemeenten op structurele wijze over de stand van zaken van de ambtelijke samenwerking en financiën door middel van voortgangsrapportages.

De P&C-cycli van beide gemeenten zijn gestroomlijnd en op elkaar afgestemd, wat zorgt voor de gelijktijdige informatievoorziening aan beide besturen en gemeenteraden. Overigens brengt dit wel een piekbelasting bij de ambtelijke organisatie met zich mee.

Aan de raad van Oudewater is de vraag gesteld in hoeverre zij door de ambtelijke organisatie goed worden bediend. Hierover was men overwegend positief. Raadsleden ervaren dat er adequaat gereageerd wordt op vragen van de raad en dat ambtenaren ook goed bereikbaar, betrokken en behulpzaam zijn bij rechtstreekse vragen van raadsleden. Ambtenaren zijn vaak aanwezig bij de fora van de gemeenteraad, wat zeer wordt gewaardeerd. Daarentegen is men aanmerkelijk minder tevreden over het inzicht in de financiën.¹⁴

¹⁴ Dit werd versterkt door de actualiteit van de begrotingsproblematiek rondom het 'Masterplan Binnenstad'.

5 Relationale aspecten van de samenwerking

Samenwerking gaat niet alleen om ratio, inhoud en governance. Er is ook altijd een relationeel aspect. In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen die wij hebben geconstateerd ten aanzien van diverse onderlinge relaties. We beperken ons in dit hoofdstuk tot de relaties tussen de colleges en raden.

5.1 Colleges Woerden en Oudewater weten elkaar goed te vinden

De relatie tussen de colleges van Woerden en Oudewater is geïntensiveerd en verbeterd, en dit draagt op positieve wijze bij aan de samenwerking. Dit zit deels in goede persoonlijke verhoudingen, maar ook in het besluit om meer in te zetten op een partnerschap met gedeeld eigenaarschap in plaats van een strikte opdrachtgever-opdrachtnemer relatie te hanteren.

De frequentie van de ontmoetingen tussen de beide colleges is omhoog gegaan van eens per kwartaal (zoals afgesproken in de DVO) naar maandelijks. Deze ontmoetingen hebben zowel een formeel-inhoudelijk karakter als een informele functie. Tijdens deze gezamenlijke collegevergaderingen worden ook kansen voor gelijke oplijning en harmonisatie besproken. De portefeuillehouders treden ook steeds meer gezamenlijk op in de regio op gezamenlijke thema's. Voor de ambtelijke organisatie is dit zichtbaar en wordt dit gewaardeerd. Het maakt het iets eenvoudiger om voor twee besturen te werken.

De kwaliteit van de interpersoonlijke relaties speelt een belangrijke rol bij de versterkte relaties. Tegelijkertijd maakt dit ook kwetsbaar: bij wisselingen zal er expliciete aandacht moeten zijn voor het investeren in het interpersoonlijk contact.

5.2 Constructieve werkrelaties binnen de raad, weinig contact tussen de raden

Binnen de raad van Oudewater wordt het gesprek over de samenwerking met meer ontspanning, nuance en op inhoud gevoerd. Overall is het vertrouwen in en de tevredenheid met de samenwerking toegenomen. Dit straalt ook positief af op de relatie tussen de raad en het college, en de verhoudingen tussen de raad en de ambtelijke organisatie.

Tussen de twee gemeenteraden van Woerden en Oudewater is, met uitzondering van incidenteel contact op fractieniveau, weinig contact. De behoefte hieraan lijkt vanuit de raad van Oudewater beperkt. Vanuit de beide colleges en de gemeentesecretarissen wordt aangegeven dat een intensiever contact wel waardevol zou kunnen zijn. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat er ten aanzien van dezelfde situatie heel verschillende beelden ontstaan, of om aan de voorkant te verkennen waar beleidsharmonisatie kansrijk zou zijn, zonder dat beleidsautonomie hierbij in het geding komt. We constateren dat er momenteel binnen de ambtelijke organisatie gesignaleerd wordt dat de wensen vanuit beide gemeenten sterk op elkaar lijken, of dat de ene gemeente mogelijk ook baat heeft bij de wensen van de ander. Dit soort kansen zouden al in een eerder stadium kunnen worden gesignaleerd. Kennis van elkaars context, drijfveren en ambities kan bijdragen aan het vinden van overeenkomsten en kansen om op thema's te verkennen waar harmonisatie mogelijk is.

6 Beleving inwoners van de dienstverlening vanuit de ambtelijke organisatie

6.1 Aard van het contact

In totaal zijn 88 bewoners geïnterviewd (zie bijlage 1 voor een verantwoording en achtergrondinformatie). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aard van het contact van deze 88 bewoners.

Aard van het contact	Aantal keer genoemd
Identiteitsbewijs/reisdocument	27
Melding/klacht	23
Vergunning	13
Vraag/informatie	10
Anders	14

Het grootste deel van de contacten ging over identiteitsbewijzen/ reisdocumenten. Meldingen en klachten hadden vaak betrekking op bestrating, overlast door jongeren en parkeergelegenheid. Vergunningen hadden bijvoorbeeld betrekking op blauwe zones en invalidekaarten. Vragen/informatie gingen vooral over bestrating, groenonderhoud en ondersteuning bij ouder worden. Onder de categorie 'anders' vielen bijvoorbeeld contacten voortkomend uit betrokkenheid bij gemeentelijke projecten, evenementen en verenigingen.

6.2 Tevredenheid met dienstverlening en communicatie

Bewoners werden gevraagd naar hun overall tevredenheid met de dienstverlening van en het contact met de gemeente, door een rapportcijfer te geven op een schaal van 1 tot 10. Bewoners blijken overwegend tevreden met de dienstverlening en het contact. Het gemiddelde rapportcijfer dat zij de gemeente geven is met een 7,1 een ruimte voldoende. Van de ondervraagden geeft 89% een voldoende, 11% geeft een onvoldoende. De verdeling in cijfers is in onderstaande tabel weergegeven.

Rapportcijfer	Aantal
4	1
5	8
6	9
6,5	9
7	19
7,5	9
8	17
8,5	5
9	9
Gemiddelde	7,1

We hebben ook per contacttype het gemiddelde rapportcijfer berekend. Niet geheel onverwachts zijn mensen met een neutraal contact (identiteitsbewijs, vergunning) positiever over de dienstverlening dan mensen met een melding of klacht. De aanleiding voor het contact met de gemeente door inwoners met een melding of klacht komt immers al voort uit onvrede over bijvoorbeeld een aspect van de gemeentelijke dienstverlening of een bepaalde situatie in de eigen leefomgeving. Overigens wordt ook door bewoners met meldingen of klachten nog relatief hoge rapportcijfers gegeven (70% gaf een voldoende), omdat de melding of klacht goed is opgevolgd.

Aard van het contact	Gemiddeld rapportcijfer
Identiteitsbewijs/reisdocument	7,7
Anders	7,4
Vergunning	7,2
Vraag/informatie	6,9
Melding/klacht	5,9

Ook is gevraagd naar diverse aspecten van een specifiek contactmoment. Deze aspecten, zoals responsnelheid en klantvriendelijkheid, konden worden gescoord met een cijfer op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden). Onderstaande tabel geeft de gemiddelde scores per aspect.

Tevredenheid met...	Score
Contactgegevens (Het makkelijk kunnen vinden van de juiste contactgegevens)	3,9
Klantvriendelijkheid (De klantvriendelijkheid van uw contactpersoon)	3,9
Responsnelheid (De snelheid waarmee op de vraag werd gereageerd)	3,7
Geholpen (De mate waarin persoon uiteindelijk goed is geholpen)	3,6
Juistheid informatie (Het krijgen van de juiste informatie)	3,6
Voortgang (De mate waarin persoon op de hoogte werd gehouden over de afhandeling van de vraag)	3,4

6.3 Beleefde ontwikkelingen sinds 2015

Wanneer gevraagd wordt of men op de hoogte is van de overgang van ambtenaren van Oudewater naar Woerden per 2015 blijkt een 90% van de mensen hiervan op de hoogte. De bewoners die hiervan niet op de hoogte waren, hebben ook geen verandering in kwaliteit van dienstverlening bemerkt.

Op de vraag of in hun beleving de dienstverlening is veranderd antwoordt men als volgt:

Veranderd?	Aantal
Ja, verslechterd	55%
Nee, niets veranderd	39%
Ja, beter geworden	6%

Meer dan de helft gaf aan dat de dienstverlening naar hun beleving was verslechterd. Gevraagd naar een toelichting is het meest gehoorde argument (in het bijzonder onder ouderen) dat het Stadskantoor in

Oudewater alleen open is op afspraak en dat je niet meer zomaar binnen kan lopen (22 keer genoemd). Andere, minder vaak genoemde, argumenten waren onderhoud (straten, groenvoorziening, afval) (6 keer genoemd), onpersoonlijker of trager contact (4 keer genoemd) en het gevoel dat ambtenaren te weinig kennis hebben van Oudewater (2 keer genoemd).

Bewoners die een verbetering hebben bemerkt aan dat het maken van een afspraak makkelijk gaat en dat zij te spreken zijn over klantvriendelijkheid en responsnelheid van ambtenaren.

6.4 Reflectie op de bevindingen uit 2016

De meest opvallende conclusie uit bovenstaande is dat bewoners gemiddeld behoorlijk tevreden zijn over de dienstverlening van en het contact met de gemeente, wanneer gevraagd wordt naar een specifiek voorbeeld. In 2016 was het gemiddelde rapportcijfer vergelijkbaar (7,0 in 2016; 7,1 in 2019).

Het percentage mensen dat een onvoldoende gaf is iets afgenomen (van 16% naar 10%) en ook het gemiddelde cijfer van mensen die een onvoldoende gaven is minder negatief (van een 3,5 naar een 5,0). Overall genomen lijkt men dus meer tevreden met de dienstverlening dan dat men in 2016 was.

Wanneer evenwel gevraagd wordt naar de beleving van de ontwikkeling sinds 2015 geeft meer dan de helft aan (55%) dat de kwaliteit van de dienstverlening in hun ogen is verslechterd. Dit percentage lag in 2016 nog op 64%. 39% heeft geen verandering bemerkt (in 2016 was dit 31%) en 6% ziet verbetering (in 2016 was dit 4%).

De aantallen zijn uiteraard te klein om met zekerheid uitspraken te kunnen doen over de gehele bevolking of de ontwikkelingen over de jaren. Echter, vanwege het feit dat het hier een redelijke dwarsdoorsnede van de bevolking betreft, kunnen we wel waarde hechten aan het overall beeld dat ontstaat: er lijkt gewenning op te treden met de samenwerking en de tevredenheid met de dienstverlening vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie in Woerden is groeiende.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In algemene zin constateren we dat er – vergeleken met 2016 – meer rust en vertrouwen gekomen in de samenwerking. Binnen de ambtelijke organisatie is in grote mate sprake van één geïntegreerde organisatie die werkt voor twee besturen. Desondanks zien we dat, hoewel er stappen zijn gezet met het harmoniseren van processen, het lastig blijft om voor twee gemeenten te werken. Vanuit het perspectief van Oudewater blijft fysieke en beleefde nabijheid een aandachtspunt.

De oorspronkelijke doelstellingen van het DVO zijn bijna allemaal gerealiseerd

We hebben geconstateerd dat zowel de oorspronkelijke doelen in de DVO als de in 2017 vastgestelde raadsaders in belangrijke mate zijn gerealiseerd. De kwetsbaarheid is afgenomen, de kwaliteit van de ambtelijke organisatie is vergroot en de regionale positie van beide gemeenten is versterkt. Medewerkers hebben meer ontwikkelkansen gekregen en als werkgever is de gemeente aantrekkelijker geworden. De kwaliteit van de uitvoering en dienstverlening is lastig objectief vast te stellen, maar op basis van de interviews en de bewonersbevraging lijkt deze in ieder geval niet verslechterd te zijn. Het behalen van kostenvoordelen en efficiency is een doelstelling waarover we op basis van deze evaluatie geen uitspraken kunnen doen.

Veranderingen in de governance hebben een positieve impact

Er zijn sinds 2016 een aantal aanpassingen gedaan in de governance, te weten het aanstellen van een concerncontroller, de positionering van de gemeentesecretaris van Oudewater in het directieteam en het uitfasen van team Oudewater. Deze veranderingen hebben alle een positieve impact gehad op zowel de integratie van de ambtelijke organisatie tot één organisatie, als het gevoel *in control* te zijn, het creëren van een gedeeld eigenaarschap en een verbetering van de relaties tussen de colleges, raden en de ambtelijke organisatie.

Gemeenteraad Oudewater tevreden over informatievoorziening

Raadsleden zijn in grotere mate tevreden over de informatievoorziening en zijn te spreken over de kundigheid en betrokkenheid van ambtenaren. Dit draagt bij aan het vermogen om haar kaderstellende en controlerende rollen adequaat te vervullen.

Relaties tussen colleges is sterk verbeterd

De relatie tussen de colleges van beide gemeenten is versterkt. Deels zit dit in het aanpassen van de governance, maar ook in het investeren in persoonlijke relaties, het intensiveren van overlegmomenten en het samen optrekken in de regio hebben hier aan bijgedragen. Men vindt elkaar steeds meer op inhoud en het onderlinge vertrouwen tussen actoren lijkt te zijn gegroeid.

Inwoners overwegend positief over dienstverlening

Net als in 2016 is er een discrepantie tussen hoe bewoners de daadwerkelijke contacten met en dienstverlening van de gemeente ervaren (redelijk positief) en hoe zij – wellicht meer vanuit onderbuik en beeldvorming – aankijken tegen de effecten van de ambtelijke samenvoeging (overwegend negatief).

Vergeleken met 2015 is een toename in tevredenheid zichtbaar. Aandachtspunten blijven de voor bewoners direct zichtbare thema's als bestrating, groenbeheer en afval. Belangrijk hierbij op te merken is dat bepaalde opbrengsten van de samenwerking (bijv. aanpak ondermijning) voor bewoners minder zichtbaar zijn.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen doen we enkele aanbevelingen voor de toekomst, waarmee we tevens antwoord geven op de laatste onderzoeksvraag: Welke veranderingen of verbeteringen aan de huidige DVO zijn er mogelijk of wenselijk? Hierbij redeneren we niet strikt vanuit één perspectief, maar hebben we verschillende belangen meegewogen: die van de gemeente Oudewater, de gemeente Woerden en de ambtelijke organisatie.

Continueer de samenwerking Woerden-Oudewater, op basis van een DVO

De eerste aanbeveling is om de huidige samenwerking tussen Woerden en Oudewater te continueren. Een DVO, in de geest van een partnerschap en recht doende aan de kaders die zijn meegegeven vanuit de raad van Oudewater, is hierbij nog steeds een passend model.

Alle betrokkenen hechten waarde aan het continueren van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater. Er is rust ontstaan, het vertrouwen is gegroeid en de samenwerking is na een transitieperiode in de fase gekomen waarin de vruchten van de samenwerking worden geplukt. Bijvoorbeeld in termen van de gewenste kwaliteitsimpuls en het versterken van de positie in de regio. Een ontvlechting zou bij alle betrokkenen veel onrust met zich meebrengen en doet geen recht aan de opbrengsten die momenteel worden geoogst.

Kom samen tot nieuwe afspraken

Inhoudelijk zou een nieuwe set aan afspraken meer recht moeten doen aan de huidige, veranderde situatie en de kaders die zijn opgesteld – en niet zozeer aan de letter van de oorspronkelijke DVO. Dat wil zeggen: een situatie waarin beide gemeenten zich eigenaar voelen van de samenwerking en van de gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Gedeeld eigenaarschap zit hem in de governance, maar ook in een eerlijke verdeling van de financiële verantwoordelijkheden. Dit betekent dat investeringen in organisatieontwikkeling en het delen in meer- en minderkosten idealiter ook na rato gedeeld worden. Dat betekent vervolgens ook dat Oudewater een inhoudelijke stem zou moeten krijgen in de keuzes voor investeringen. Voor Oudewater speelt overigens mee dat er een risico bestaat dat de bijdrage vanuit het gemeentefonds (op basis van o.a. het inwoneraantal, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigde, gemiddeld inkomen, etc.) op termijn mogelijk onvoldoende in balans is met de omvang en (met name) het salarishuis van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Hierover dient *Joint Fact Finding* plaats te vinden¹⁵ en het gesprek gevoerd te worden.

¹⁵ Joint Fact Finding (JFF) is in samenwerkings- en onderhandelingsprocessen een belangrijke fase. In de praktijk is het niet altijd mogelijk te beschikken over puur objectieve, feitelijke informatie die niet voor meerdere interpretaties vatbaar is. Doel van JFF is om tot overeenstemming te komen over een set aan gedeelde (intersubjectieve) en geaccepteerde informatie. Partijen komen in een interactief proces (waarin informatie wordt verzameld, gedeeld, bediscussieerd en gezamenlijk geïnterpreteerd) tot een set aan informatie die door beide partijen gezamenlijk wordt geaccepteerd als zijnde 'de feiten'. Dit vormt de input voor de verdere gesprekken en besluitvorming. Hiermee wordt

Maak binnen of buiten de DVO (bijvoorbeeld in een programma¹⁶) ook afspraken over hoe blijvend geïnvesteerd kan worden in de nabijheid, kennis van de lokale context en aandacht voor de 'Oudewaterse maat' (welke geconcretiseerd dient te worden).

En hoewel het politiek gevoelig ligt: blijf als colleges onderzoeken waar gelijk optrekken en harmonisatie qua werkprocessen mogelijk is, en – waar dat passend is en niet ten koste gaat van bestuurlijke autonomie – ook bij (nieuw) beleid. Zoek actief waar hiervoor politiek en bestuurlijk de ruimte zit, met respect voor beleidsvrijheid en autonomie. Niet alleen levert dit de gemeenten meerwaarde op (bij veel maatwerk en 'dubbel werk' wordt ook op termijn geen efficiëncyslag gerealiseerd), het vereenvoudigt voor medewerkers het dienen van twee besturen en vermindert potentieel discussie over spanningen tussen ambities en uitvoering.

Houd de looptijd van de DVO overzichtelijk

Hoewel wij vanuit het oogpunt van rust en continuïteit de behoefte begrijpen om te kiezen voor een langdurige DVO (van bijvoorbeeld 8 jaar), adviseren wij toch te kiezen voor een kortere looptijd. Het is goed om een balans te vinden tussen een looptijd die enerzijds voldoende rust, zekerheid en continuïteit geeft (dus geen eenjarige afspraken of jaarlijkse verlengingen), maar anderzijds ook niet een te lange periode omvat gelet op de veranderende opgaven, regionale ontwikkelingen en ontwikkelingen in de samenwerking.

Regionaal zijn er allerlei ontwikkelingen. Dit geldt zowel voor veranderende opgaven zoals nieuwe wettelijke taken, grote thematische opgaven en verwachte investeringen in de organisatie als digitalisering. Ook kunnen er in de nabije toekomst verschuivingen plaatsvinden in de samenwerking die er mogelijk vragen om na een aantal jaar opnieuw met elkaar te herijken hoe de samenwerking ervoor staat en of, in welke vorm en onder welke afspraken continuering gewenst is. De afgelopen jaren hebben een bepaalde ontwikkeling in samenwerkingsrelaties, -beleving en -behoeften laten zien. Het is niet ondenkbaar dat deze behoeften zich de komende jaren verder zullen ontwikkelen. Bovengenoemde overwegend adviseren wij een termijn van vier à vijf jaar.

Overweeg bij uitbreiding andere samenwerkingsmodellen

Er is beweging in de regio ten aanzien van samenwerkingsrelaties, en het kan voor zowel Oudewater als Woerden interessant zijn de huidige samenwerking uit te breiden met één of meerdere gemeenten. Voor de korte termijn lijkt dit niet per se verstandig. De samenwerking lijkt na een opstartfase met enige onrust en tumult nu op veel vlakken in rustiger vaarwater terecht te zijn gekomen. Weinigen zitten op dit moment te wachten om opnieuw een onrustige fase in te gaan waarbij nieuwe afspraken moeten worden gemaakt, opnieuw ambtelijke integratie nodig is en er een nieuwe bestuurlijke dynamiek ontstaat met impact op de organisatie.

voorkomen dat er gedurende een samenwerkings- of onderhandelingsproces ineens nieuwe 'feiten' op tafel komen.

¹⁶ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een 'introductie/kennismakingsprogramma' voor (nieuwe) medewerkers om meer kennis over en gevoel te krijgen voor de Oudewaterse lokale gemeenschap, historie, waarden, sociale kaart, etc.



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Wanneer – op termijn – een uitbreiding van de samenwerking met andere gemeenten overwogen wordt, is het zinvol om andere samenwerkingsmodellen te verkennen. Het zou veel vragen van de ambtelijke organisatie om in de huidige vorm drie of zelfs vier besturen te bedienen. Een vorm waarin een eenduidig bestuur is, die op haar beurt rekenschap aflegt aan de zelfstandige gemeentebesturen, past dan wellicht beter. Een samenwerking op basis van een GR ligt dan meer voor de hand dan de huidige constructie met een DVO. Indien de mogelijkheid reëel wordt geacht om – op korte of langere termijn – andere partijen toe te laten tot de samenwerking, verdient het aanbeveling om als samenwerkende gemeenten gezamenlijk een toekomstperspectief te ontwikkelen op de samenwerking.

8 Bijlage 1 Onderzoeksaanpak

8.1 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek hebben we op vier manieren informatie verzameld, te weten via een documentatieanalyse, groepsgesprekken (met in totaal 44 personen), individuele gesprekken (met in totaal 5 personen) en een bevraging van bewoners (in totaal 88 personen).

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de raad van Oudewater, aangevuld met de wethouder samenwerking en de gemeentesecretaris, beiden vanuit een adviseursrol.

Documentenanalyse

In de documentenanalyse zijn relevante stukken geanalyseerd. In de voetnoten wordt hiernaar verwezen.

Groepsinterviews

Er hebben 6 groepsinterviews plaatsgevonden, met 1) het college van Oudewater; 2) een vertegenwoordiging van het college van Woerden; 3) de gemeenteraad van Oudewater; 4) ambtenaren van het domein Bedrijfsvoering; 5) ambtenaren van het domein Sociaal; en 6) ambtenaren van het domein Fysiek.

Individuele interviews

In aanvulling op de groepsgesprekken zijn er individuele interviews gevoerd met de gemeentesecretaris van Oudewater; de gemeentesecretaris van Woerden; de burgemeester van Oudewater; de burgemeester van Woerden; en een raadslid van de raad van Oudewater.

Bevraging van bewoners

Middels face-to-face straatinterviews zijn 88 bewoners van de gemeente Oudewater bevragd naar hun ervaringen met dienstverlening door en het contact met de gemeente.

8.2 Lijst van geraadpleegde documenten

- Berenschot (31-5-2011): Verkenning samenwerking Lopikerwaard.
- Raadsvoorstel gemeente Woerden (26-3-2013): Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden.
- Raadsinformatiebrief Beantwoording aanvullende vragen samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (13-6-2013).
- Raadsbesluit gemeente Oudewater: Samenwerkingsmodel (4-7-2013).
- Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (16-12-2013).
- Dienstverleningsovereenkomst DVO (20-12-2013).
- Berenschot (30-9-2013): Businesscase samenvoeging ambtelijke apparaten gemeenten Oudewater en Woerden.
- Raadsinformatiebrief (1-12-2015): Ambtelijke samenwerking Woerden Oudewater.
- Voorstel partnerschap Oudewater en Woerden (28-11-2017).

- Raadsinformatiebrief (16-1-2018): Voortgang samenwerking op basis van partnerschap.
- SeinstraVandeLaar (10-5-2019). Inzicht en uitzicht. Evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden – Oudewater, vanuit het perspectief van de gemeente Woerden.

8.3 Overzicht van geïnterviewde personen

Groepsinterviews

- Het college van Oudewater
- Het college van Woerden (vertegenwoordiging)
- De gemeenteraad van Oudewater
- Ambtenaren van het domein Bedrijfsvoering
- Ambtenaren van het domein Sociaal
- Ambtenaren van het domein Fysiek

Aanvullende individuele interviews

- Dhr. Wubbo Tempel, gemeentesecretaris van Oudewater
- Dhr. Michiel van Kruijsbergen, gemeentesecretaris Woerden
- Dhr. Pieter Verhoeve, burgemeester Oudewater
- Dhr. Victor Molkenboer, burgemeester Woerden
- Dhr. Wim Knol, raadslid gemeente Oudewater

8.4 Verantwoording van de bewonersbevraging

Op vier verschillende dagen (dinsdag 21, woensdag 22, maandag 27 en dinsdag 28 mei 2019) zijn in totaal vier interviewers de straat op gegaan in Oudewater en hebben bewoners middels een standaardvragenlijst gevraagd naar hun ervaringen met de dienstverlening en contact met de gemeente. Dit deden zij op verschillende locaties: in winkelstraten, op de markt, bij een basisschool, een supermarkt en gedeeltelijk ook huis aan huis. In totaal hebben 88 bewoners hun ervaringen gedeeld.

Bewoners zijn gevraagd naar een recent voorbeeld van een contactmoment met de gemeente, hun tevredenheid over dat contact en hun perceptie van de ontwikkelingen sinds 2015.

Belangrijk om op te merken is dat gemeenten zichtbaar en onzichtbaar beleid en uitvoering hebben. Zichtbaar beleid/uitvoering heeft o.m. te maken met burgerzaken (reisdocumenten, omgaan met meldingen/klachten/informatie), fysiek onderhoud en bepaalde sociale voorzieningen. Een groot deel van de gemeentelijke dienstverlening blijft voor bewoners echter relatief onzichtbaar, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, sociaal domein, of vertegenwoordiging in de regio. Bij het vragen naar directe ervaringen met de gemeente gaat het primair om de zichtbare aspecten van dienstverlening.

Achtergronden van de respondenten

De leeftijden van de respondenten liepen uiteen van 19 tot 87 jaar, met een gemiddelde van 55 jaar. Onderstaande tabel toont een onderverdeling naar leeftijdsklassen, in absolute aantallen en percentages van het totaal.



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

common eye

Leeftijdsklasse	Aantal	In % van totaal	Demografische opbouw Oudewater
19 - 29	13	15	11
30 - 39	10	12	10
40 - 49	7	8	15
50 - 64	23	27	20
65 - 79	25	29	15
> 80	8	9	11
<i>onbekend</i>	2	--	--
Totaal	86	100%	76%*

*De leeftijdsgroep van 0-19 (24%) is in dit overzicht weggelaten.

Wanneer we deze percentages afzetten tegen de daadwerkelijke demografische opbouw van Oudewater (gebaseerd op cijfers van het CBS uit 2015) kunnen we concluderen dat er een redelijke afspiegeling is bereikt van de populatie, met twee uitzonderingen: een ondervertegenwoordiging van de leeftijdsgroep 40 – 49 jaar en een oververtegenwoordiging van de leeftijdsgroep van 65 – 79 jaar. De oorzaak ligt in het feit dat de interviews in de middagen en begin van de avond zijn afgenomen (12.00 uur tot 18.00 uur); tijden waarop de doelgroep in de leeftijdscategorieën onder de 65 vaak werkt. De ondervertegenwoordiging van met name de leeftijdscategorie 40 – 49 kan de uitkomsten van de enquête hebben beïnvloed. De man-vrouw verdeling was 39 mannen (44%) en 49 vrouwen (56%). Demografisch is de verdeling man-vrouw in Oudewater 49% om 51%. Hierin deed zich geen sterke afwijking voor.