



Indiener: College van burgemeester en wethouders

Datum: 14 mei 2019

Portefeuillehouder(s): Wethouder Becht

Portefeuille(s): Regionale samenwerking inclusief Oudewater

Contactpersoon: R. van Doggenaar

Tel.nr.: 8434

E-mailadres: doggenaar.r@woerden.nl

Onderwerp:

Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden (DVO)

Samenvatting:

Wij stellen voor om het huidige samenwerkingsmodel met de gemeente Oudewater, een samenwerkingsmodel gebaseerd op een dienstverleningsovereenkomst, te continueren en het college opdracht te geven om een nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen. Bij het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst kunnen de aanbevelingen uit de evaluatierapportage van adviesbureau Seinstra Van de Laar worden gebruikt. De nieuwe dienstverleningsovereenkomst zal de huidige overeenkomst vervangen en vormt de juridische basis voor een (eventuele) gecontinueerde samenwerking met de gemeente Oudewater.

Gevraagd besluit:

1. Kennis te nemen van bijgevoegde evaluatierapportage van adviesbureau Seinstra Van de Laar.
2. Het samenwerkingsmodel met Oudewater, waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst verleent, te continueren.
3. Het college opdracht te geven om, in overleg met de gemeente Oudewater, een nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen. De bevindingen uit de rapportage van Seinstra Van de Laar kunnen worden gebruikt voor het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst.
4. Het college opdracht te geven om de nieuwe dienstverleningsovereenkomst uiterlijk in het 1^e kwartaal van 2020 ter besluitvorming aan de raad aan te bieden.

Inleiding

Waarom wordt dit voorstel nu voorgelegd?

Op 27 juni 2013 heeft de Woerdense gemeenteraad besloten om de samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model op basis van een dienstverleningsovereenkomst (13R.00159). Eind 2013 hebben de gemeenten Oudewater en Woerden een kaderstellende dienstverleningsovereenkomst ondertekend (14c.00004). Sinds 1 januari 2015 is de ambtelijke fusie operationeel en kreeg de samenwerking concreet invulling. Bij de ambtelijke fusie zijn alle medewerkers van Oudewater, behoudens de gemeentesecretaris en griffier, rechtspositioneel overgegaan naar de gemeente Woerden. De ambtelijke organisatie verleent vanaf 2015 diensten en producten aan het zelfstandige gemeentebestuur van Oudewater.

Motieven voor de samenwerking

Belangrijke overwegingen onderliggend aan het besluit om de ambtelijke organisaties te integreren, waren het verminderen van de ambtelijke kwetsbaarheid en het versterken van de kwaliteit van uitvoering. Voor Woerden was, naast bovenstaande redenen, het nemen van verantwoordelijkheid in de regio eveneens een reden om voor de samenwerking te kiezen. Adviesbureau Berenschot heeft voorafgaand aan de ambtelijke integratie via een businesscase (13i.03842) in beeld gebracht welke voordelen en kostenbesparingen redelijkerwijs mochten worden verwacht. Op 27 augustus 2018 heeft het college een tussentijdse balans gegeven over de tot dan toe behaalde voordelen en kostenbesparingen (18r.00512).

Redenen voor samenwerkingsmodel

De keuze voor een samenwerkingsmodel op basis van een dienstverleningsovereenkomst komt voort uit de voorafgaand aan de ambtelijke integratie geuite wens om de bestuurlijke zelfstandigheid van Woerden en Oudewater te behouden. In 2013 hebben beide gemeenten zich uitgesproken voor een samenwerkingsvorm waarin autonomie en zelfbewust opereren mogelijk is. Hierbij is in het raadsvoorstel van 27 juni 2013 (13r.00159) expliciet benoemd, dat de ambtelijke samenvoeging niet als opstap voor een bestuurlijke fusie is bedoeld. Naast een keuze voor autonomie en zelfstandigheid was het voorkomen van onnodige bestuurlijke drukte en bureaucratie een reden om een samenwerkingsverband op basis van een dienstverleningsovereenkomst de voorkeur te geven boven een gemeenschappelijke regeling.

Looptijd, evaluatie en besluit over dienstverleningsovereenkomst

De huidige dienstverleningsovereenkomst is ingegaan op 1 januari 2015 voor een periode van zes jaar tot 1 januari 2021. Vóór 1 januari 2021 is beëindiging van de overeenkomst niet mogelijk. Met ingang van 1 januari 2021 kan de overeenkomst worden beëindigd per 1 januari van elk jaar, met een minimale opzegtermijn van 18 maanden. Voor opzegging van de overeenkomst is een besluit van de gemeenteraad nodig.

In de dienstverleningsovereenkomst is in artikel 18 lid 2 opgenomen, dat de betrokken partijen de overeenkomst voor 1 juli 2019 evalueren en een besluit nemen over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de overeenkomst. De datum van 1 juli 2019 correspondeert met de opzegtermijn van 18 maanden en de eerst mogelijke beëindigingsdatum van de overeenkomst op 1 januari 2021.

In lijn met de bepalingen uit de dienstverleningsovereenkomst sturen wij u een onafhankelijke evaluatierapportage toe en vragen wij u, middels dit raadsvoorstel, om een besluit te nemen over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de overeenkomst. De evaluatierapportage van Seinstra Van de Laar dient als hulpmiddel om tot een besluit over de dienstverleningsovereenkomst te kunnen komen.

Participatieproces

Hoe is dit voorstel tot stand gekomen

De evaluatierapportage en het voorliggende raadsvoorstel komen voort uit de bepalingen opgenomen in de huidige dienstverleningsovereenkomst. Twee politieke avonden, op 28 juni en 13 december 2018, over de ambtelijke samenwerking met Oudewater hebben geresulteerd in een motie vanuit de raad. Deze motie is tijdens de raadsvergadering van 17 januari 2019 aangenomen. In de motie heeft de raad het college kaders gegeven voor de evaluatie van de samenwerking. Deze kaders zijn onderdeel geweest van de opdrachtverstrekking aan adviesbureau Seinstra Van de Laar.

Samenwerking met andere gemeenten

Woerden en Oudewater hebben besloten om elk een eigen evaluatie te laten uitvoeren. In Oudewater is de gemeenteraad opdrachtgever van de evaluatie. In Woerden is het college, binnen de door de raad gestelde kaders, opdrachtgever. Beide evaluatieonderzoeken richten zich op het perspectief en de belangen van de opdrachtgevende gemeente. In beide onderzoeken wordt echter ook aandacht besteed aan de opvattingen van de andere gemeente.

Het proces om tot een evaluatierapportage en besluit over de huidige dienstverleningsovereenkomst te komen, is meerdere keren in de maandelijkse gezamenlijke collegeoverleggen aan de orde geweest. Centraal uitgangspunt tijdens deze overleggen was het betrachten van transparantie over proces, overwegingen en opvattingen. Dit uitgangspunt sluit aan op de eerder uitgesproken partnerschapsgedachte (18R.00022). In lijn met deze gedachte zullen dit voorstel en bijgevoegde

evaluatie rapportage met de gemeente Oudewater worden gedeeld. Wij verwachten dat de gemeenteraad van Oudewater het in haar opdracht opgestelde rapport eveneens met de gemeenteraad van Woerden zal delen.

Wat willen we bereiken?

Het voortzetten van de samenwerking met de gemeente Oudewater waarbij de initiële beweegredenen voor de ambtelijke integratie; verminderen van kwetsbaarheid, versterken van kwaliteit van uitvoering en het nemen van verantwoordelijkheid in de regio, nog altijd leidend zijn.

Wat gaan we daarvoor doen?

In samenspraak met de gemeente Oudewater zal een nieuwe dienstverleningsovereenkomst worden opgesteld. De dienstverleningsovereenkomst vormt de juridische basis van de samenwerking met Oudewater. In de afgelopen jaren geleerde lessen en de aanbevelingen uit de evaluatie rapportage vormen bouwstenen voor de nieuwe, nog op te stellen dienstverleningsovereenkomst. De nieuwe dienstverleningsovereenkomst zal in het 1^e kwartaal van 2020 ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Argumenten

1. De rapportage geeft informatie en inzicht in het functioneren van de samenwerking tussen Oudewater en Woerden

De evaluatie rapportage is opgesteld door een onafhankelijk adviesbureau en geeft inzicht in en aanbevelingen voor de samenwerking van Woerden met Oudewater. Adviesbureau Seinstra Van de Laar doet in haar rapportage de volgende vier aanbevelingen ter versterking van de samenwerking:

- Sluit een nieuwe dienstverleningsovereenkomst af, voor een overzichtelijke periode van 4 jaar;
- Formuleer helder wat de samenwerking voor Woerden moet opleveren;
- Herijk de financiële bijdragen van Oudewater aan Woerden;
- Werk verder aan standaardisering van processen en harmonisatie van beleid.

De evaluatie rapportage kan als hulpmiddel worden gebruikt om tot een oordeel te komen over het al dan niet (in aangepaste vorm) voortzetten van het huidige samenwerkingsmodel met Oudewater.

2.1 De uitgangspunten en overwegingen om te kiezen voor het huidige samenwerkingsmodel zijn niet veranderd

Het huidige samenwerkingsmodel waarborgt de onafhankelijkheid van beide betrokken gemeentebesturen en sluit daarmee aan op één van de belangrijkste uitgangspunten voor de samenwerking. Daarnaast voorkomt het huidige model, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, waarbij een extra bestuurslaag moet worden gecreëerd, onnodige bestuurlijke drukte en bureaucratie. In 2013 waren dit belangrijke overwegingen om te kiezen voor een samenwerkingsmodel op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Deze uitgangspunten en overwegingen zijn vooralsnog niet veranderd. Dit pleit ervoor om het huidige samenwerkingsmodel te continueren.

2.2 De integratie van de ambtelijke organisaties heeft voordelen voor Woerden opgeleverd

Hoewel de voordelen voor de gemeente Oudewater relatief groter zijn dan voor de gemeente Woerden heeft de integratie van de ambtelijke organisaties wel degelijk voordelen opgeleverd. Deze voordelen uit zich onder andere in:

- Een op onderdelen robuustere ambtelijke organisatie;
- Toegenomen aantrekkingskracht voor potentiële medewerkers/ aantrekkelijker werkgever;
- Toegenomen mobiliteitsmogelijkheden voor medewerkers.

Adviesbureau Seinstra Van de Laar merkt op dat efficiëntievoordelen door samenwerking doorgaans pas na enkele jaren optreden. In de beginjaren moet nog worden geïnvesteerd in de opbouw van een nieuwe organisatie. Het heeft tijd nodig voordat mensen en werkwijzen een plek hebben gekregen in de organisatie. De samenwerking tussen Woerden en Oudewater heeft ook

enige tijd nodig gehad, voordat de eerste voordelen zich aandienen. Een goed voorbeeld waaruit blijkt dat de nieuwe organisatie voor Woerden en Oudewater tijd nodig had, is de oprichting en latere opheffing van team Oudewater. Een nieuwe organisatie heeft tijd nodig om potentiële efficiëntievoordelen volledig te benutten. Het voortzetten van de huidige samenwerking biedt kansen om potentiële voordelen nog beter te benutten.

2.3 De dienstverlening aan Oudewater gaat niet ten koste van de gemeente Woerden

Naast bovengenoemde voordelen waarborgt de huidige systematiek onderliggend aan de samenwerking een evenredige inzet van formatie voor Woerden en Oudewater. Onderliggend aan de dienstverleningsovereenkomsten sluiten de gemeenten Woerden en Oudewater jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst af. In de uitvoeringsovereenkomst wordt bepaald welke taken de organisatie van Woerden voor Oudewater uitvoert. Indien de vaste financiële bijdrage van Oudewater niet toereikend is voor de uit te voeren taken in de uitvoeringsovereenkomst, betaalt Oudewater een aanvullende bijdrage. In de afgelopen jaren is dit bijvoorbeeld gebeurd voor taken op het gebied van de Omgevingswet, economische zaken en het sociaal domein. De relatieve bijdrage van Oudewater in de totale personeelslasten is daarmee nauwelijks veranderd. Een maandelijks overleg tussen beide gemeentesecretarissen over de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomsten biedt ruimte voor het bespreken van eventuele (bedrijfsmatige) knelpunten. Via dit overleg kan bijsturing plaatsvinden, indien eerder gemaakte, theoretische afspraken niet overeenkomen met de dagelijkse realiteit.

2.4 Het beëindigen dan wel veranderen van de samenwerking heeft grote financiële en organisatorische consequenties

Het beëindigen van het samenwerkingsmodel leidt tot een reorganisatie van het ambtelijk apparaat. Bij beëindiging van de samenwerking heeft Woerden een overschot aan ambtelijke capaciteit. Nagenoeg alle medewerkers van Oudewater zijn immers rechtspositioneel overgegaan naar de gemeente Woerden. De beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst maakt de overgang van deze medewerkers niet ongedaan. Het stopzetten van het huidige samenwerkingsmodel heeft dus grote organisatorische en, daaruit voortvloeiende, financiële consequenties.

Ook een verandering van het samenwerkingsmodel zal tot een ambtelijke reorganisatie leiden. De keuze voor een ander samenwerkingsmodel, zoals bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, is immers tevens een keuze voor een andere organisatievorm. Hoewel omvorming naar een ander samenwerkingsmodel op organisatorisch en financieel gebied wellicht minder ingrijpend is dan het beëindigen van de samenwerking, mogen de consequenties van een dergelijk besluit niet worden onderschat.

3.1 De huidige dienstverleningsovereenkomst kan niet zonder aanpassingen worden gecontinueerd

Aanpassing van de huidige dienstverleningsovereenkomst is in ieder geval nodig op de onderwerpen 'looptijd' en 'kosten'. De benodigde aanpassingen in de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst spreken voor zich, waarbij het een overweging kan zijn om voor een andere contractduur te kiezen dan de huidige zes jaar. Daarnaast is het herijken van de kosten, gezien alle recente ontwikkelingen in het lokale bestuur, wenselijk. Het is onwenselijk om de Oudewaterse begroting uit 2014 als belangrijkste financiële uitgangspunt te blijven hanteren bij een eventuele nieuwe overeenkomst. Ten slotte kan het nog op te stellen regionaal afwegingskader van invloed zijn op de wijze waarop je vorm wilt geven aan een nieuwe dienstverleningsovereenkomst. In hoeverre past de samenwerking met Oudewater bij de rol die Woerden in regionaal verband wil spelen? Het regionaal afwegingskader kan mede vorm geven aan het perspectief op de samenwerking op de lange termijn.

3.2 Het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst biedt de mogelijkheid om kwantitatieve waarborgen in te bouwen.

Er is vertrouwen in de huidige systematiek van een dienstverleningsovereenkomst, jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten en de daaromheen gebouwde governancestructuur. Het toevoegen van kwantitatieve waarborgen naast de bovengenoemde kwalitatieve waarborgen aan de huidige afspraken, kan de samenwerking echter versterken. Het geeft zowel opdrachtgever (Oudewater) als opdrachtnemer (Woerden) meer inzicht in de uitvoering van de dienstverlening. Hiermee kan tevens tegemoet worden gekomen aan de in de Woerdense gemeenteraad geuite behoefte aan kwantitatieve gegevens.

4. De omvang en soort overeenkomst rechtvaardigt een besluit van de gemeenteraad over de dienstverleningsovereenkomst

De dienstverleningsovereenkomst vormt de juridische basis voor de samenwerking tussen de gemeenten Woerden en Oudewater. De samenwerking heeft geleid tot de integratie van het Oudewaterse ambtelijke apparaat in de Woerdense organisatie. Deze integratie is een ingrijpende verandering in de ambtelijke organisatie. Een dermate grote verandering kan invloed hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie en de kwaliteit van dienstverlening van de gemeente. Gezien het relatief ingrijpende effect van deze overeenkomst op de ambtelijke organisatie, willen wij de raad betrekken bij de besluitvorming over een (eventuele) nieuwe dienstverleningsovereenkomst.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

2.1 Het standpunt van Oudewater is bepalend voor continuering van de samenwerking

De gemeenteraad van Oudewater voert zelf een evaluatieonderzoek uit naar de ambtelijke integratie. Net als Woerden zal Oudewater op basis van haar ervaringen en de evaluatierapportage een besluit nemen over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst. Een continuering van het huidige samenwerkingsmodel is logischerwijs enkel mogelijk wanneer de gemeente Oudewater een positief besluit neemt over voortzetting van de samenwerking.

3.2 Samenwerking op basis van vertrouwen is duurzamer dan een (zeer) gedetailleerde kostenverdelingssystematiek

Het is belangrijk om de meer-/ minderwaarde van een samenwerking op hoofdlijnen te kunnen kwantificeren. Hiervoor moeten heldere (financiële) afspraken tussen de samenwerkende partijen worden gemaakt. Het inbouwen van kwantitatieve waarborgen kan helpen bij het bewaken van deze afspraken. Een te ver doorgevoerde verzakelijking of detaillering van afspraken zal de samenwerking op de lange termijn echter geen goed doen en een sterke toename van bureaucratie in de hand werken. Het is daarom van belang om voortdurend te zoeken naar de juiste balans tussen het betrachten van zakelijkheid en het hebben van vertrouwen in elkaar (partnerschap).

4. De gemeenteraad moet het college de ruimte geven om de dienstverleningsovereenkomst in samenspraak met Oudewater op te stellen

Het is, gezien de lengte van procedures, onmogelijk en onwenselijk om de gemeenteraad op detailniveau te laten sturen op een dienstverleningsovereenkomst. Het college moet de ruimte krijgen om gesprekken met het college van Oudewater te voeren over een nieuwe overeenkomst. Het uitwerken van de details van deze overeenkomst is een taak van het college. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij deze overeenkomst is belangrijk, maar dan wel op hoofdlijnen.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Niet van toepassing.

Communicatie

De gemeente Oudewater zal over het voorliggende raadsbesluit en de bijbehorende evaluatierapportage worden geïnformeerd.

Vervolgproces

- Vervolg 2019: in samenspraak met Oudewater een nieuwe dienstverleningsovereenkomst opstellen.
- 1^e kwartaal 2020: Raadsvoorstel over een nieuwe dienstverleningsovereenkomst.

Bevoegdheid raad:

Het college is formeel bevoegd besluiten te nemen over de ambtelijke organisatie. Het college vraagt de raad middels voorliggend raadsvoorstel een keuze te maken over de continuering van het

