

# RAADSVOORSTEL

13R.00159



Gemeente Woerden



13R.00159

**Indiener:** college van burgemeester en wethouders

**Datum:** 14 mei 2013

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

**Portefeuille(s):** regionale samenwerking, personeel en organisatie

**Contactpersoon:** B. van Hell

**Tel.nr.:** 428914

**E-mailadres:** hell.b@woerden.nl

---

**Onderwerp:** Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden

---

## De raad,

overwegende dat Oudewater en Woerden bestuurlijke zelfstandigheid willen waarborgen door één ambtelijke organisatie voor Oudewater en Woerden te vormen die de ambtelijke kwetsbaarheid vermindert en de kwaliteit van de uitvoering voor twee gemeenten versterkt

## besluit:

1. Het college opdracht te geven 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 en overeenkomstig de uitgangspunten zoals verwoord in de Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden
2. Het college opdracht te geven uiterlijk november 2013 de financiële kaders (businesscase) ter besluitvorming aan de raad aan te bieden
3. Het college opdracht te geven uiterlijk januari 2014 de ingevulde dienstverleningsovereenkomsten ter kennisname aan de raad te sturen
4. Uiterlijk 1 januari 2015 te starten met de nieuwe, samengevoegde organisatie

---

## 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 hebben samen 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.

Door de ambtelijke integratie wordt de ambtelijke kwetsbaarheid vermindert en de kwaliteit van uitvoering versterkt. Beide gemeenten nemen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kracht

en kwaliteit van het lokaal bestuur in het gebied. Voor Oudewater wegen vooral de vermindering van de kwetsbaarheid en kwaliteitsverbetering zwaar en voor Woerden is het nemen van verantwoordelijkheid in de regio een belangrijke overweging.

Tegelijkertijd blijft de bestuurlijke zelfstandigheid van Oudewater en Woerden geborgd. Beide gemeenten willen autonoom, bestuurskrachtig en zelfbewust kunnen opereren. De ambtelijke samenvoeging is niet bedoeld als opstap voor een bestuurlijke fusie. Oudewater en Woerden willen investeren in elkaars belangen en samen de vele bestuurlijke uitdagingen aangaan die op de gemeenten afkomen.

De ambtelijke samenvoeging heeft ook niet als doel het realiseren van efficiencyvoordeel. Wel is het streven de investering die gemoeid gaat met de samenvoeging terug te verdienen in een aantal jaren. Verder zal het efficiencyvoordeel veelal worden ingezet voor kwaliteitsverbetering.

De stap die nu gemaakt moet worden is een keuze voor de bestuurlijk-juridische constructie voor de besturing van de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Dit komt feitelijk neer op een keuze tussen een gemeenschappelijke regeling die als werkgever optreedt voor de gehele ambtelijke organisatie en diensten verleent aan beide besturen of een model waarin één gemeente (Woerden) als werkgever optreedt en diensten verleent voor beide gemeentebesturen.

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. Ook is gekeken naar recente ervaringen met dienstverleningsovereenkomsten in Enschede-Losser en Aalsmeer-Amstelveen.

Na uw besluit wordt de samenwerking verder voorbereid. Dit houdt in:

- De voorbereiding van een ontwerp-DVO
- Het globaal in beeld brengen van de financiële consequenties van deze ontwerp-DVO in een businesscase (najaar 2013)
- Het voorbereiden van de organisatorische integratie van de twee huidige organisaties en de ambtelijke invulling/aansturing van het tweezijdig opdrachtnemerschap.

---

#### **Bevoegdheid:**

De colleges zijn formeel bevoegd besluiten te nemen over de ambtelijke organisatie. 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 Oudewater en Woerden – op basis van een gemeenschappelijke regeling – een gezamenlijk bestuur over de taken waarop zij samenwerken. Onder dat gezamenlijk bestuur is dan een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie gepositioneerd.
- In het tweede model voeren Oudewater en Woerden ieder het eigen bestuur uit over de taken die worden uitgevoerd, waarbij de ambtelijke organisatie rechtspositioneel is ondergebracht bij Woerden. Voor de uitvoering van de taken van Oudewater wordt een dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Oudewater afgesloten.

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.

In het kort kunnen de voor- en nadelen van beide modellen als volgt worden samengevat:

*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 -nemerschap	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

De mogelijke financiële consequenties van beide modellen zullen in hoofdlijnen niet sterk van elkaar verschillen wat betreft de taakuitvoering. Het eerste model (dvo) is bestuurlijk eenvoudiger ingericht, dus zal op dat punt zeker niet duurder zijn dan het andere model (GR). Er komt geen bestuur boven de organisatie en dus minder bureaucratie. De organisatie krijgt geen extra directeur die – naast de twee gemeentesecretarissen – de organisatie aanstuurt.

De transitiekosten zullen lager zijn, omdat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande organisatieontwikkelingen en gebruik kan worden gemaakt van bestaande systemen. Dit zal minder frictiekosten met zich meebrengen dan het inrichten van een nieuwe organisatie onder een GR.

#### 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 ene 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 kunnen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit blijven voeren als in de huidige situatie.

- ✓ De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel wordt in eerste instantie ingezet om de investering terug te verdienen, maar voor het overige wordt het efficiencyvoordeel ingezet voor kwaliteitsverbetering.
- ✓ 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, 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 er het beste uit.

#### *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.

### Advies BOR

De Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) heeft positief geadviseerd over de vormgeving van de samenwerking in een model op basis van een dienstverleningsovereenkomst (zie bijlage). De BOR geeft ook een aantal aandachtspunten mee. We stellen het op prijs dat de BOR constructief meedenkt. Nader overleg tussen de bestuurder (in de zin van de Wet op de ondernemingsraden) en de BOR volgt.

### 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, naast het terugverdienen van de investering die de ambtelijke integratie vergt. 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.

---

#### **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.

In de bijlage 'Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden' zijn de belangrijkste uitwerkingsaspecten opgenomen. Deze zullen in de komende periode door de colleges worden opgepakt in het kader van de voorbereiding van de dienstverleningsovereenkomst en de personele integratie.

---

#### **Financiën:**

De voorbereiding van de samenwerking legt een budgettair beslag, waarvan de omvang momenteel wordt ingeschat. Het gaat om frictiekosten, waarbij te denken valt aan: ICT-kosten, huisvestingskosten zoals verhuizing etc., personele integratie en projectkosten (bijvoorbeeld evt. inhuur op specialisme of procesbegeleiding).

Bovendien vergt het traject naar samenwerking een forse ureninzet, die consequenties kan hebben voor de inzet ten behoeve van andere taken. Voor de voorbereidingskosten tot 2015 zijn in beide gemeenten middelen gereserveerd, die hiertoe worden aangewend. Over de besteding zal op de reguliere wijze worden gerapporteerd.

Over de totale te begroten financiële consequenties krijgen de gemeenteraden eind 2013 een businesscase ter besluitvorming voorgelegd. Hoewel kostenbesparing geen doel is, is wel de verwachting dat er efficiencyvoordeel wordt behaald. Dit voordeel wordt ingezet om zowel de incidentele kosten van de invoering van het samenwerkingsmodel als de (mogelijke) systeemkosten op te vangen. Zo moet de investering die de samenwerking met zich meebrengt in de komende jaren worden terugverdiend.

---

#### **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 (12R.00033) tot het vormen van een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor de gemeenten Oudewater en Woerden.

---

**Bijlagen:**

- Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (13i.01725)
  - Advies Bijzondere Ondernemingsraad (13i.01726)
- 


De indiener: college van burgemeester en wethouders

de secretaris



dr. G.W. Goedmakers CMC

de burgemeester



V.J.H. Molkenboer

# Richtinggevende uitgangspunten Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden



Gemeente Oudewater



gemeente  
WOERDEN

## Inleiding

In 2012 hebben de gemeenteraden van Oudewater en Woerden ingestemd met het vormen van één ambtelijke organisatie voor beide gemeenten. In de raadsvergadering van juni/juli 2013 ligt bij beide raden voor het voorstel tot bestuurlijk-juridische vormgeving van deze samenwerking via de constructie van een dienstverleningsovereenkomst. In deze notitie wordt ingegaan op enkele belangrijke uitwerkingsaspecten die gemoeid zijn met deze constructie ("hoe"-aspecten).

## Besturing/aansturing

In het voorgestelde model blijven de bestaande bestuurlijke rollen en verhoudingen in beide gemeenten ten principale intact. Er zal een model worden uitgewerkt voor het verbinden van het bestuur van Oudewater met de ambtelijke organisatie en de overbrenging van de bestuurlijke besluiten, wensen en aandachtspunten tussen bestuur en ambtelijke organisatie. De belangrijkste elementen hiervan zijn:

1. *Heldere opdrachtverlening.* Hierbij zal uitgegaan worden van grotendeels planbare dienstverlening, grotendeels niet-planbare dienstverlening en deels planbare/deels niet-planbare dienstverlening. Per categorie worden de afspraken uitgewerkt over input, output en resultaten en zo mogelijk kwaliteits-/servicenormen. Zie hieronder voor enige nadere uitwerking.
2. *Goede vastlegging van opdrachten in (jaar)werkplannen* per taakveld, waarin afspraken gemaakt worden over prestaties, middelen en mogelijkheden van nadere invulling/uitwerking en flexibiliteit. Deze werkplannen zijn een concretisering van de afspraken in de dienstverleningsovereenkomst. Dit wordt ingepast in het geheel van de planning & controlcyclus, zodat monitoring en bijsturing van B&W en gemeenteraad op reguliere wijze kan plaats vinden.
3. *Een effectief opdrachtgeverschap op ambtelijk niveau*, waarbij de gemeentesecretaris van Oudewater als ambtelijk vertegenwoordiger van de opdrachtgever optreedt en daarvoor noodzakelijke faciliteiten/capaciteit ter beschikking heeft.
4. *Een goed geregeld ambtelijk opdrachtnemerschap* door aanwijzing van trekkers voor de uitvoering van de werkplannen in de uitvoerende organisatie en vorming van een kernteam (met de trekkers van de werkplannen) onder aansturing van een MT-lid van Woerden.
5. *Een gestructureerd ambtelijk overleg over de voortgang* van de uitvoering van de werkplannen, voorbereiding en uitvoering van bestuursbesluiten en actualiteiten van belang voor de uitvoering (opdrachtgever – kernteam)
6. *Een gestructureerd bestuurlijk-ambtelijk overleg per portefeuillehouder* waarin gerichte afstemming plaatsvindt over werkzaamheden en aandachtspunten binnen de portefeuille, informatievoorziening en voortgang.
7. *Instelling van een regulier bestuurlijk overleg* (bv. 1 x per kwartaal) over de voortgang in de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst, eventuele aandachtspunten en problemen, evaluatie en monitoring.

## Opdrachtverlening in drie categorieën

Voor een effectieve en efficiënte opdrachtverlening wordt per taakveld uitgegaan van drie categorieën uit te voeren werkzaamheden/werkprocessen:

- A. Uitvoeringsprocessen met een sterk herhalend karakter in met name de taken openbare ruimte, vergunningverlening, dienstverlening, administratie etc.. Deze zogenoemde basisprocessen zijn redelijk tot goed vast te leggen in jaarplannen, waarbij de sturingskarakteristiek vooral gericht is op input/outputsturing en toepassing van

algemene of specifiek benoemde service- en kwaliteitsnormen. De rol van het bestuur is – na heldere opdrachtverlening – vooral toetsend en sturend op hoofdlijnen.

- B. Reguliere (beleids)processen met een deels herhalend/deels eenmalig karakter in zowel de ruimtelijke als de maatschappelijke sector (inrichting bestemmingsplannen, opstelling sociaal beleid, uitvoeringsbeleid in de sfeer van infrastructuur/openbare ruimte/veiligheid etc.). Deze activiteiten zijn deels voorzienbaar en worden deels beïnvloed tijdens de uitvoering. Er wordt een planning/jaarprogramma (per taakveld) voor gemaakt, waarbij onderdelen telkens terugkomen om voortgang en richting te toetsen en te ontwikkelen aan de hand van bestuurlijke wensen. Sturing is op basis van op input (uren/geld) en inhoudelijke resultaten (outcome).
- C. Eenmalige en bijzondere (beleids)processen. Voor een aantal ontwikkelingen/projecten en activiteiten is niet een sluitende meerjarenplanning te maken vanwege het acuut, het eenmalig of complexe karakter. Denk aan calamiteiten, maar ook aan grote eenmalige ontwikkelingsprojecten of specifiek lokaal beleid. Sturing hiervan gebeurt per onderwerp specifiek c.q. nader te bepalen.

Door deze indeling per taakveld aan te houden kan ook scherper zicht worden verkregen op de kostentoerekening aan diverse activiteiten en de mogelijkheid om flexibel om te gaan met onverwachte prioriteiten. Hiermee worden ook scherp de financiële consequenties van onverwachte en niet-geplande werkzaamheden zichtbaar, zodat hierin keuzes kunnen worden gemaakt van de zijde van de opdrachtgever, uiteraard in overleg met opdrachtnemer.

#### Globale inhoudsopgave dienstverleningsovereenkomst

Gezien de aard en de doelstelling van de samenwerking, de noodzaak om een aantal zaken expliciet te regelen en ervaringen bij andere gemeenten zal de dienstverleningsovereenkomst naar verwachting bepalingen bevatten omtrent:

- Doel en reikwijdte van de samenwerking
- Invulling opdrachtgever- en opdrachtnemerschap
- Overleg en wederzijdse informatievoorziening
- Kostenverrekening
- Uitgangspunten personele overgang
- Escalatie en oplossing geschillen
- Opheffing, wijziging regeling

In de voorbereiding van de dienstverleningsovereenkomst zullen diverse “what-if”scenarios worden gebruikt om de soliditeit en de duurzaamheid van de te maken afspraken te toetsen. In verband hiermee kunnen ook specifieke bepalingen omtrent specifieke situaties worden opgenomen (indien nodig).

Binnen of naast de DVO zal een regeling worden getroffen om de rechtsgeldigheid van door medewerkers van de gemeenten Woerden in opdracht van de gemeente Oudewater uit te voeren werkzaamheden te waarborgen en een solide borging van aansprakelijkheid en legaliteit in de dienstverlening in te bouwen. De op te stellen DVO zal fiscaal worden getoetst (met name BTW-situatie) om te voorkomen dat hiervoor voor een van beide gemeenten onvoorzien extra kosten uit voortvloeien.

#### Personeel-organisatorische integratie

Deze vorm van samenwerking houdt in dat de huidige medewerkers van de gemeente Oudewater, met uitzondering van griffier en gemeentesecretaris, in dienst zullen komen van de gemeente Woerden. Deze operatie dient uiterlijk per 1 januari 2015 afgerond te zijn. De personele integratie heeft natuurlijk grote gevolgen voor de medewerkers zelf. In een met de vakbonden af te sluiten Sociaal Statuut zullen over de rechtspositionele en overige direct op het personeel betrekking hebbende aspecten afspraken worden gemaakt.

Daarnaast dient ook een organisatorische integratie plaats te vinden. De organisatiestructuur en organisatieontwikkeling van Woerden is daarbij uitgangspunt, waarbij vanwege de integratie op sommige punten hierin aanpassingen nodig kunnen zijn. Er dient ook een integratie, dan wel overgang, van systemen, informatie, dossiers en netwerken plaats te



vinden.

Bijzonder punt van aandacht is daarbij de tijdige integratie van ICT-systemen en gegevensbestanden, met name die gericht op de dagelijkse dienstverlening aan burgers (o.a. bevolkingsboekhouding). De kennis, dossiers en netwerken specifiek van belang voor de dienstverlening aan de Oudewaterse samenleving zal geborgd worden in de organisatie.

#### Uitwerking financiële aspecten samenwerkingsmodel

De volgende financiële aspecten vragen om nadere uitwerking:

- Afspraken over een *goede kostenverdeling/verrekening* in het kader van de dienstverlening. Dit zal worden uitgewerkt in de dienstverleningsovereenkomst. Hierbij zal een meerjarig evenwicht worden aangebracht tussen taken en middelen.
- De kosten (met name ambtelijke uren) die nodig zijn om de opdrachtgevers-opdrachtnemersverhouding zo goed mogelijk uit te voeren in het kader van de dienstverleningsovereenkomst. De inzet is om deze “*systeem*”kosten zo laag mogelijk te houden door een slanke en praktische en inrichting van de ambtelijke invulling daarvan (zie hierboven bij besturing/aansturing).
- De *transitiekosten* die moeten worden gemaakt om te komen tot 1 ambtelijke organisatie en om de structuur van samenwerken te ontwerpen en in te richten. Dit zal veel (ambtelijk) overleg en afstemming vragen in de periode 2014/2015. Voorts is er mogelijk inzet van deskundigen/begeleiding op onderdelen. Daarnaast zijn er mogelijk investeringen nodig in ICT/huisvesting. Ook zullen er kosten gemoeid kunnen zijn met de personele overgang van medewerkers naar de organisatie van Woerden.

Voor wat betreft de financiële aspecten zijn de volgende uitgangspunten van toepassing:

- De incidentele investeringen (o.a. transitiekosten) dienen in een periode van enkele jaren te worden terugverdiend.
- Kostenvoordeel is niet het primaire doel van de samenwerking. Efficiencywinst zal veelal ingezet worden voor kwaliteitsverbetering – naast het terugverdienen van de investeringen.
- De uiteindelijke uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst zal plaatsvinden binnen het principe van budgettaire neutraliteit voor beide gemeentebesturen.
- De startsituatie is gebaseerd op het principe “schoon over”. Hiertoe zal zo nodig ondersteunend onderzoek worden uitgevoerd.

Eind 2013/begin 2014 zullen de financiële consequenties zo goed mogelijk in beeld gebracht zijn en vervolgens tevens aan de gemeenteraden worden voorgelegd.

#### Wil en vertrouwen leidend

De op te stellen overeenkomst, met alle daarop betrekking hebbende afspraken en regelingen, moet stevig en professioneel zijn. Onderliggend zullen het vooral de gezamenlijke wil en het onderling vertrouwen moeten zijn die deze samenwerking succesvol gaan maken. Dat vraagt investering hierin op de diverse niveaus van werken en besluiten. Investering in ontmoeten, openheid en dialoog en begrip voor elkaars motieven en wensen om tot deze samenwerking te komen.

Aan:  
De BOR-bestuurder  
de heer dr. W. Goedmakers  
Postbus 45  
3440 AA WOERDEN

Oudewater, 2 mei 2013,

Geachte heer Goedmakers,

De adviesaanvraag van 3 april 2013 met betrekking tot de voorgenomen samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden hebben wij in goede orde ontvangen. In de adviesaanvraag wordt de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) gemeenten Oudewater en Woerden advies gevraagd over het voorgenomen besluit om de ambtelijke samenwerking middels een dienstverleningsovereenkomst vorm te geven. In dit advies zal worden ingegaan op deze aanvraag. Tevens willen wij van deze gelegenheid gebruikmaken om (op voorhand) enkele belangrijke aandachtspunten mee te geven in de aanloop van de voorgenomen ambtelijke samenwerking die de komende maanden steeds meer gestalte zal krijgen.

#### **Algemene lijn BOR**

Vooropgesteld vindt de BOR het nuttig dat serieus naar mogelijkheden wordt gezocht om te komen tot een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden en dat na een (lange) periode van praten ook naar een gemeenschappelijk resultaat wordt toegewerkt. Op macro- en microniveau vinden er ontwikkelingen plaats die intergemeentelijke samenwerking(en) wenselijk, zo niet noodzakelijk, maken. De adviesaanvraag heeft alleen betrekking op de voorgenomen ambtelijke samenwerking en we beseffen dat het primaat voor een gemeentelijke samenwerking/herindeling bij de politiek ligt. Toch wensen we in dit advies te laten weten dat de BOR niet zonder meer afwijzend staat ten opzichte van een gemeentelijke herindeling. Door een herindeling kan efficiënter worden omgegaan met kosten/uren en dat kan leiden tot directe besparingen. Daarnaast worden onduidelijkheden voor de organisatie op het gebied van aansturing en opdrachtgever/opdrachtnemerschap vermeden. Hoewel een gemeentelijke herindeling nooit een serieuze optie is geweest en thans een gepasseerd station lijkt, is de BOR van mening dat het niet-onderzoeken van deze optie een gemiste kans is. In dit advies zullen wij ons verder beperken tot advisering over de voorliggende adviesaanvraag met betrekking tot de voorgenomen ambtelijke samenwerking.

#### **Juridische constructie en organisatorische indeling**

In de adviesaanvraag en het voorstel aan de colleges van 21 maart 2013 (op basis waarvan de colleges van de gemeenten Woerden en Oudewater d.d. 26 maart 2013 een voorgenomen besluit hebben genomen) wordt aangegeven dat in principe twee samenwerkingsmodellen zijn afgewogen. De twee samenwerkingsmodellen zijn: een samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling (publiekrechtelijke constructie) en een samenwerking op basis van één of meer

dienstverleningsovereenkomsten (privaatrechtelijke constructie). Het laatstgenoemde samenwerkingsmodel heeft de voorkeur van de beide colleges. De motivering om te kiezen voor een privaatrechtelijke constructie waarbij de samenwerking door middel van dienstverleningsovereenkomsten zal plaatsvinden, is wat ons betreft mager, te meer omdat slechts één alternatief wordt afgewogen. Bovendien is de motivering om de optie 'gemeenschappelijke regeling' als juridisch vehikel af te wijzen, niet correct. Het is o.i. namelijk onjuist dat wanneer gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijke regeling per definitie een nieuwe bestuursentiteit in het leven moet worden geroepen. In het voorstel wordt de intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Aalsmeer en Amstelveen aangehaald als voorbeeld van een samenwerking door middel van een dienstverleningsovereenkomst. Navraag leert dat bij deze samenwerking juist gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijke regeling (en niet van een dienstverleningsovereenkomst als juridisch vehikel) waar de zgn. centrumgemeente op basis van mandatering bevoegdheden krijgt van de deelnemende (gast)gemeente, zonder dat hierbij een nieuwe bestuursentiteit in het leven is geroepen. Evenwel is de BOR van mening dat de juridische constructie op basis waarvan de samenwerking zal plaatsvinden van ondergeschikt belang is aan de wijze waarop de samenwerking organisatorisch en inhoudelijk vorm zal krijgen. In de adviesaanvraag gaat het voornamelijk om de juridische constructie op basis waarvan de intergemeentelijke samenwerking gestalte moet krijgen. Wij missen hierin de afweging en een duidelijke keuze met betrekking tot de wijze waarop de samenwerking organisatorisch zal worden ingericht. Uit het collegevoorstel blijkt dat de organisatorische indeling nog nader moet worden uitgewerkt, dat in ieder geval niet wordt gekozen voor de modellen 'shared service-center' en 'netwerkconcept', maar dat lijkt te worden gekoerst op het model 'centrumgemeente'. Graag vernemen wij expliciet op welk organisatorisch model wordt gekoerst.

### **Personele consequenties**

In het voorgenomen besluit is gekozen om geen nieuwe bestuurlijke entiteit op te richten, maar een samenwerking waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden diensten zal verrichten voor de gemeente Oudewater. De ambtenaren uit de gemeente Oudewater zullen daarbij worden 'ondergebracht' in de organisatie van de gemeente Woerden. De voorbereiding en totstandkoming van deze voorgenomen samenwerking zal een omvangrijke operatie zijn. Het is daarom van belang om te onderkennen dat deze inpassing flinke personele consequenties zal hebben. Met name de ambtenaren van de gemeente Oudewater zullen gevolgen ondervinden, aangezien zij (veelal ook fysiek) in een nieuwe organisatie, in een nieuw team, in een nieuw gebouw zullen worden geplaatst. Tevens zullen voor deze ambtenaren werkinhoudelijk ook zaken veranderen omdat veel van hen in hun huidige functie op meerdere beleidsterreinen tegelijk werkzaam zijn en deze taken binnen de (huidige) organisatie van de gemeente Woerden in verschillende teams en soms zelfs in verschillende afdelingen zijn ondergebracht. Dit betekent dat deze ambtenaren waarschijnlijk een keuze zullen moeten maken voor een specifiek onderdeel in hun huidige takenpakket.

### **Advies BOR:**

- De BOR gaat er van uit dat alle huidige medewerkers van beide organisaties een baangarantie zullen hebben. De BOR vertrouwt erop dat de BOR-bestuurder dit principe deelt en over de borging van dit principe in gesprek gaat met de GO's van de gemeenten Oudewater en Woerden.
- De BOR adviseert om een zorgvuldige en rechtvaardige plaatsingsprocedure in te richten/ te doorlopen (waarin ook het GO een rol krijgt en een Sociaal Plan wordt gemaakt en nageleefd), waarbij de betreffende medewerkers vroegtijdig (in werkteams/werkgroepen) worden betrokken en tevens de vrijheid wordt geboden om te kiezen binnen welk beleidsterrein van hun huidige takenpakket ze zouden willen worden ingezet.
- Enkele functies, zoals burgerservicezaken en bestuurssecretariaat, blijven waarschijnlijk fysiek in de gemeente Oudewater. De BOR adviseert om bij het vormen van de nieuwe ambtelijke samenwerking aandacht te besteden aan het vormen van een 'brug' tussen de ambtenaren die op de locatie in Oudewater blijven werken en de ambtenaren die op de locatie Woerden werken. Dit om onderling kennis uit te wisselen, maar ook om de binding tussen beide locaties tot stand te brengen en zo te zorgen dat alle medewerkers de beleving hebben onderdeel uit te maken van één organisatie.
- De BOR ziet in de gekozen samenwerkingsvorm het risico van onderschatting van de consequenties voor de Woerdense organisatie/medewerkers. Voor de ambtenaren van de gemeente Woerden blijft de voorgenomen samenwerking namelijk eveneens niet zonder

gevolgen, aangezien aan veel teams extra collega's zullen worden toegevoegd en uitbreiding van hun 'werkveld' zal plaatsvinden. De BOR adviseert daarom eveneens het vroegtijdig betrekken en 'meenemen' van de Woerdense ambtenaren, waarbij ook zij een rol zullen krijgen in de werkteams/werkgroepen.

- De BOR adviseert om (blijvende) aandacht te hebben voor de cultuurverschillen tussen de beide organisaties. Van belang is dat evenwichtige teams worden gevormd, waarin de lokale kennis niet verloren zal gaan en een juiste verdeling tussen het aantal arbeidsplaatsen en het onderhanden/te verrichten werk is aangebracht.

### **Wijziging organisatiestructuur gemeente Woerden**

De gemeente Woerden is voornemens om de huidige organisatiestructuur te wijzigen. Er is daartoe reeds een adviesaanvraag ingediend bij de Ondernemingsraad van de gemeente Woerden. De wijziging van de organisatiestructuur heeft (op dit moment) vooral betrekking op het (hogere) managementniveau. Het voornemen bestaat om per 1 juli 2013 de functie van afdelingsmanager te laten vervallen. De afdelingsstructuur komt te vervallen en wordt vervangen voor een teamstructuur, waarbij aansturing zal plaatsvinden door een teammanager. Het managementteam bestaat uit de gemeentesecretaris en drie managementleden. Daarnaast worden één of meerdere programmamanagers aangesteld. De huidige afdelingsmanagers kunnen reflecteren op de functie van managementlid, programmamanager of 'nieuwe' teammanager. Deze organisatiewijziging van de gemeente Woerden heeft gevolgen voor de uitwerking van de voorgenomen ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Woerden. Wij hebben begrepen dat de gemeentesecretaris van Oudewater is benaderd om zijn visie te geven op de voorgenomen organisatiewijziging van de gemeente Woerden. Hoewel dit een goede zaak is, vragen wij aandacht voor de belangen van de huidige managers van de gemeente Oudewater. Wanneer de voorgenomen samenwerking beslag krijgt, zijn alle managementfuncties binnen de gemeente Woerden reeds opnieuw ingevuld. De kans voor deze managers om, nadat de samenwerking tussen de beide gemeenten haar beslag heeft gekregen, een soortgelijke functie te bekleden, wordt door de voorgenomen structuurwijziging in Woerden kleiner.

Advies BOR:

- De BOR adviseert om deze medewerkers bij de totstandkoming van de aanpassing van de organisatiestructuur in Woerden te (blijven) informeren. Tevens adviseren wij om bij de totstandkoming van de voorgenomen organisatiewijziging van de gemeente Woerden het voornemen om tot ambtelijke samenwerking met de gemeente Oudewater nadrukkelijk te betrekken, zodat gevolgen/plannen over en weer in beeld worden gebracht, worden afgestemd en kunnen worden gecommuniceerd.

### **Samenwerking tussen BOR-bestuurder/ stuurgroep en de BOR:**

Wij waarderen de wens van de colleges van Oudewater en Woerden en van de BOR-bestuurder om op een transparante wijze te communiceren en waar mogelijk de BOR vroegtijdig mee te nemen in de overwegingen/besluitvorming, met behoud van de eigen rollen/verantwoordelijkheden. Wij benadrukken op dit punt ook het belang van blijvende communicatie (met betrekking tot de voortgang) met het personeel van de beide organisaties. Waar wij signalen zullen opvangen, zullen wij deze uiteraard delen. In de nabije toekomst zal de BOR (wanneer het proces met betrekking tot de samenvoeging van de beide ambtelijke organisaties vordert) meer in detail adviseren over het proces van samenvoeging en de nieuw te vormen/te herinrichten organisatie. De BOR neemt het aanbod van de BOR-bestuurder aan om hierover in gesprek te gaan. Tevens willen we meedelen dat we op korte termijn een concept-convenant zullen voorleggen waarin een aantal afspraken wordt gemaakt met betrekking tot de samenwerking tussen de BOR en de BOR-bestuurder (bijv. het aantal keren dat wordt vergaderd, budgetruimte en de inzet van ambtelijke uren).

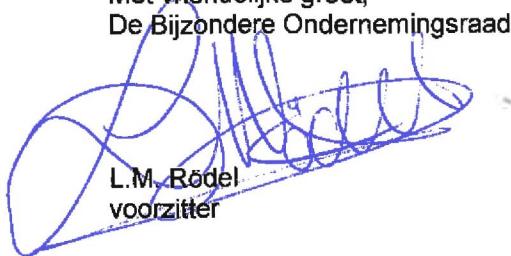
### **Conclusie**

De Bijzondere Ondernemingsraad adviseert u bijzondere aandacht te geven aan de personele consequenties van de samenvoeging en de gevolgen die de wijziging van de organisatiestructuur in Woerden heeft voor met name het MT in Oudewater. Wij vinden het van groot belang dat er een goede en blijvende communicatie is met het personeel van beide organisaties. De Bijzondere Ondernemingsraad vindt dat de juridische vorm van de samenvoeging ondergeschikt is aan de uitwerking van de samenvoeging en heeft daarom geen bezwaar tegen de vorm van dienstverleningsovereenkomst. Indien de BOR-bestuurder bovenstaande adviezen overneemt, ziet

de BOR de samenvoeging van de ambtelijke organisaties van de gemeenten Oudewater en Woerden met vertrouwen tegemoet.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
De Bijzondere Ondernemingsraad van de gemeenten Oudewater en Woerden,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'L.M. Rödel', written over a horizontal line.

L.M. Rödel  
voorzitter