



Gemeente Oudewater

RAADSINFORMATIEBRIEF Oudewater

17R.00202

Van : college van burgemeester en wethouders 17 maart 2017
Datum : 21 maart 2017
Portefeuillehouder(s) : Burgemeester
Portefeuille(s) : Algemeen bestuurlijke zaken
Contactpersoon : P. Vonk
Tel.nr. : 0348-428501
E-mailadres : vonk.p@woerden.nl

Onderwerp:

Evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater

Kennisnemen van:

De door Seinstra van de Laar uitgebrachte evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater "op weg naar de juiste balans".

Inleiding:

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

Kernboodschap:

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

Financiën

Niet van toepassing

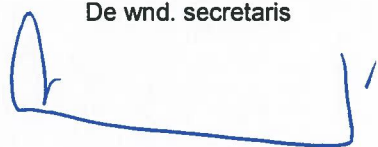
Vervolg:

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

Bijlagen:

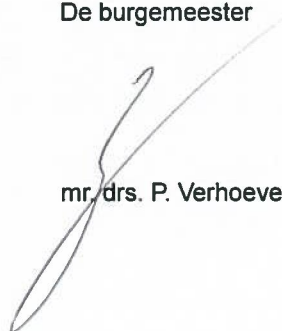
De door Seinstra van de Laar uitgebrachte evaluatie van de ambtelijke samenwerking Woerden-Oudewater

De wnd. secretaris



Ir. W.J. Tempel

De burgemeester



mr. drs. P. Verhoeve

Op weg naar de juiste balans

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





Inhoud

Culemborg, 10 februari 2017

drs. Stan van de Laar
David Bos MSc.

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

1. Ambtelijke samenwerking onder de loep genomen

1.1 Woerden en Oudewater vinden elkaar in 2011...

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

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

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

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

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

1.3 ...maar diverse ontwikkelingen vragen om voortijdige evaluatie

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

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

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

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

1.4 Evaluatie opgebouwd rondom vier vragen

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

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

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

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

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

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

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

1.5 Drie onderzoeksfasen aan basis van deze rapportage

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

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

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

1.6 Leeswijzer

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

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

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

⁴ Bijlage A bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.

⁵ Bijlage B bevat een overzicht van geïnterviewde personen.

2. Nadere typering van het samenwerkingsmodel

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

2.1 Samenwerking kent aanlooperperiode van 2011 tot en met 2014

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

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

Doelstellingen met de ambtelijke samenwerking Woerden - Oudewater

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

Daarnaast zijn er vier strategische doelen geformuleerd:

1. Beide besturen (colleges en raden) hebben het gevoel goed bediend te worden door de nieuwe organisatie.
2. Verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering (producten en diensten).
3. Verminderen van de structurele kosten.⁶
4. Verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie.⁷

De strategische doelen zijn geconcretiseerd in operationele doelen. Deze doelen hebben met name betrekking op het inregelen van werkprocessen, organisatorische voorbereidingen en terugdringen van structurele- en incidentele kosten. Een van de doelen is echter ook om een "steviger partij richting partners, zoals provincie en andere gemeenten" te zijn.⁸ Dit operationele doel heeft een meer strategische oriëntatie. Dat past bij de ambitie om een goed partner te willen zijn voor verschillende actoren: mede-overheden, maar ook inwoners, bedrijven en instellingen, medewerkers, colleges en gemeenteraden. Voor Woerden is met name het nemen van verantwoordelijkheid in de regio een belangrijke overweging geweest voor de samenwerking.⁹

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

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

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

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

Uitgangspunten onder de samenwerking

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

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

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

In financiële afspraken is de allocatie van financiële voor- en nadelen nader bepaald:

- a. risico's op voor- en nadelen in programmabudgetten zijn voor rekening van de gemeente Oudewater;
- b. voor- en nadelen op bedrijfsvoeringbudgetten zijn voor rekening en risico van de gemeente Woerden;
- c. beïnvloeding door Oudewater op het te betalen bedrag kan alleen via het maken van andere prestatieafspraken in de uitvoeringsovereenkomsten;
- d. door Oudewater kunnen geen financiële taakstellingen op de organisatie van Woerden worden opgelegd, zonder dat is aangegeven welke taken komen te vervallen;
- e. voordelen/taakstellingen op het gebied van bedrijfsvoering in Woerden, vertalen zich voor Oudewater niet terug in een lager te betalen bedrag.¹²

Sociaal domein als pilot

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

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

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

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

'Werken voor Oudewater en Woerden' als basis onder implementatie

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

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

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

2.2 Samenwerking formeel op 1 januari 2015 van start gegaan

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

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

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

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

Totstandkoming 'Team Oudewater'

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

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

¹⁴ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Werking van het governancemodel

Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst

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

De raden van Oudewater en Woerden hebben gekozen voor een model op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Een DVO wordt geacht een heldere bijdrage te leveren aan een zakelijke verhouding, duidelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, eenvoud van realisatie, beperkte extra kosten en vraagt geen extra bestuurslaag boven de samenwerking.¹⁸

In dit samenwerkingsmodel fungeert de gemeente Oudewater als opdrachtgever en de gemeente Woerden als opdrachtnemer. De gemeenteraad van Oudewater blijft verantwoordelijk voor het stellen van de kaders die door het college vertaald worden naar specifieke opdrachten voor de opdrachtnemer. De diensten die Woerden aan Oudewater verleent worden vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten. De uitvoering van diensten berust bij het personeel van de gemeente Woerden. Al het personeel dat op 31 december 2014 nog in dienst was van de gemeente Oudewater (met uitzondering van de griffier en gemeentesecretaris) is per 1 januari 2015 in dienst getreden bij de gemeente Woerden. De overeenkomst is aangegaan tot 1 januari 2021.¹⁹

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

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

Uitvoeringsovereenkomsten

De nadere uitwerking van de DVO vindt plaats in een jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst (UVO). Hierin wordt vastgelegd welke diensten opdrachtnemer (Woerden) verleent aan opdrachtgever (Oudewater) en welke (kwaliteits)eisen daarbij gelden. De uitvoeringsovereenkomst wordt elk jaar na vaststelling van de begroting overeengekomen. Er is een ontwikkeling waarneembaar in de vormgeving van de UVO's.

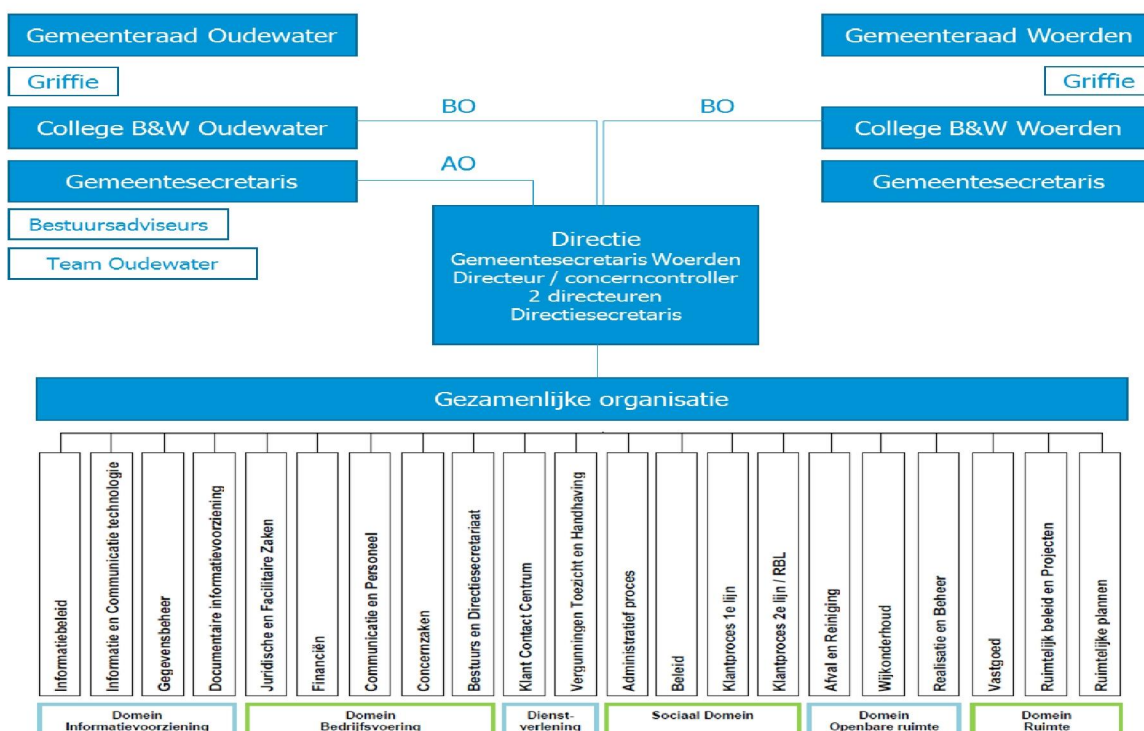
In de UVO 2015 zijn de diensten vastgelegd in doelen en resultaten per team (20 teams). Per team is de koppeling gemaakt met de programmadoelen (maatschappelijke effecten en resultaten) zoals opgetekend in de programmabegroting 2015 van Oudewater. Daarbij zijn de going-concern taken per product of werkproces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

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

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

Governancestructuur

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



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

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

Gemeenteraden Oudewater en Woerden

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

Griffie

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

College B&W Oudewater

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

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

College B&W Woerden

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

Gemeentesecretaris Oudewater

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

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

Gemeentesecretaris Woerden

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

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

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

Directie

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

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

Ambtelijke organisatie Woerden

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

Bestuursadviseurs (tot 1 januari 2016)

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

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

Team Oudewater (vanaf 1 januari 2016)

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

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

Overlegstructuur

Overleg is nodig om de goede dingen te blijven doen en in de context van de samenwerking om de voortgang van de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst (teamplannen) te monitoren. De bij de start van de samenwerking overeengekomen overlegstructuur voorziet in diverse overleggen op ambtelijk- en bestuurlijk niveau. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in drie typen governance:

- a. Operationeel opdrachtgeverschap: de formele bewakingslijn van alle afspraken zoals vastgelegd in de UVO's en teamplannen.
- b. Inhoudelijk opdrachtgeverschap: opdrachten op de going concern-taken (reguliere beleidsprocessen, uitvoeringsprocessen, dienstverleningsprocessen)
- c. Inhoudelijk opdrachtgeverschap: opdrachten op bestuurlijk-politieke opgaven en grote thema's.²²

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

²² Afspraken governance, 14 oktober 2014.

Operationeel opdrachtgeverschap

- a. Opdrachtoverleg: maandelijks overleg tussen de gemeentesecretaris Oudewater en gemeentesecretaris Woerden over de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomsten (bedrijfsmatige insteek). Ondersteund door consultants van de afdelingen Concernzaken, Financiën en Juridische Zaken.

Inhoudelijk opdrachtgeverschap (going-concern)

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

Inhoudelijk opdrachtgeverschap (thema's en opgaven)²³

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

Overige overlevormen

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

Overleg is met name pregnant wanneer afspraken niet worden nagekomen. In artikel 12 van de DVO is met betrekking tot 'niet nakoming' een escalatieladder opgenomen. Indien een uitvoeringsovereenkomst niet naar tevredenheid van een van de partijen wordt uitgevoerd is er in eerste instantie overleg tussen gemeentesecretaris van opdrachtgever en de contactpersoon. Indien zij er niet uitkomen kan opgeschaald worden naar overleg tussen beide gemeentesecretarissen en in uiterste gevallen tot overleg tussen inhoudelijke portefeuillehouders of burgemeesters.

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

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

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

3.1 Samenwerking heeft 'point of no return' praktisch gepasseerd

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Wisselingen in politiek-bestuurlijke setting impact op visie

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

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

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

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

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

3.3 Politieke verbinding komt nauwelijks tot stand

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Bestuurlijke verbinding komt beperkt uit de verf

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

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

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

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

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

²⁸ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

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

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

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

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

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

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

3.5 College Oudewater kan maar beperkt sturen met UVO

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

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

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

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

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

³⁰ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

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

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

3.6 Gemeentesecretaris Oudewater ontbeert doorzettingsmacht

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

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

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

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

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

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

³¹ Afspraken governance, 14 oktober 2014.

3.7 Opdracht aan ambtelijke organisatie kan scherper

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

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

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

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

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

3.8 Team Oudewater roept wisselende beelden op

Team Oudewater biedt toegevoegde waarde in 'nabijheid'

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

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

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

Team Oudewater draagt niet bij aan 'gezamenlijkheid'

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

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

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

Team Oudewater komt beperkt toe aan opdracht: C-projecten

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

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

Team Oudewater leidt tot rolonzuiverheid rondom Controller

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

Team Oudewater leidt tot kwetsbaarheid op cruciale posities

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

Team Oudewater heeft takendiscussies tot gevolg

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

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

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

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

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

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

Team Oudewater zorgt voor rust, maar voelt als stap terug

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

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

3.9 Bepaalde nulmeting maakt vergelijking lastig

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

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

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

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

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

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

3.10 Dienstverlening op 'zichtbare' onderwerpen onder vergrootglas

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

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

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

3.11 Wisselende beelden over kwaliteit van dienstverlening

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

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

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

³⁹ Bestuursrapportage 2015 Gemeente Oudewater, 15 september 2015.

⁴⁰ Bestuursrapportage 2016 Gemeente Oudewater, 15 november 2016.

3.12 Financiële situatie Oudewater heeft impact op Woerden

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

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

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

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

3.13 'Hinken op twee gedachten' helpt niet in doorontwikkeling

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

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

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

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

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

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

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

4. ...op weg naar de juiste balans

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

4.1 Helderheid creëren over 'partnerschap' of 'klantrelatie'

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

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

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

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

4.2 Helderheid creëren over de politiek-bestuurlijke verbindingen

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

Tenminste lijkt het ons verstandig om jaarlijks de gemeenteraden samen te brengen om ze te informeren over de ontwikkelingen rondom de samenwerking en verwachtingen en wensen op te halen. Het kan bijdragen aan meer draagvlak voor de samenwerking.

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

4.3 Bestuurlijke 'nabijheid' waarborgen, geen stuctuuroplossing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6 Inbouwen financiële prikkel voor Oudewater in overeenkomst

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

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

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

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

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

4.7 Korte reflectie op aanbevelingen rapport Common Eye

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

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

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

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

A | Geraadpleegde documenten

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

B | Geïnterviewde personen

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

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Stan van de Laar

partner

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