



RAADSVOORSTEL

17R.00025

Indiener: Griffier

Datum: 11 januari 2017

Portefeuillehouder(s): Burgemeester Verhoeve, Wethouder Vermeij en Griffier Van der Lugt

Portefeuille(s): Ambtelijke samenwerking Oudewater-Woerden

Contactpersoon: A. van der Lugt

Tel.nr.: 0348-425909 **E-mailadres:** griffie@oudewater.nl

Onderwerp: Vervolg rapport Common Eye: Evaluatie DVO Oudewater-Woerden

De raad besluit:

Invulling te geven aan de aanbevelingen uit het raadsonderzoek door:

- Een externe procesmanager aan te stellen / De driehoek van Oudewater en Gemeentesecretaris Woerden aan te wijzen als procesbegeleiders.
- Een open en eerlijk gesprek tussen de contractpartners te (laten) organiseren.
- In overleg te gaan met de gemeente Woerden om per kwartaal gerichte sturingsinformatie te kunnen ontvangen.

Inleiding:

De raad van Oudewater heeft in april 2016, door middel van een initiatiefvoorstel, besloten tot het houden van onafhankelijk onderzoek naar de dienstverleningsovereenkomst (DVO) Oudewater-Woerden. Het definitieve rapport is op 29 september aangeboden aan alle geïnterviewden en direct betrokkenen in Oudewater en Woerden. In de forumvergadering van 10 oktober is hierover van gedachten gewisseld. Het Presidium heeft aangegeven vervolgspraken te maken over dit rapport, de raad heeft de eerste stap genomen en wil nu het initiatief nemen om invulling te geven aan de aanbevelingen. Als input voor dit raadsvoorstel is door de griffier(s) gesproken met de leden van het Presidium.

De bevoegdheid van de raad komt voort uit de volgende wet- en/of regelgeving:

n.v.t.

Beoogd effect:

- Opvolging geven aan het raadsonderzoek Evaluatie DVO Oudewater-Woerden. Erkennen van de aanbevelingen en uitspreken dat er commitment is tot het verbeteren van de relatie met contractpartner Woerden.

Argumenten:

Volgens de onderzoekers zijn er bij het aangaan van een DVO vijf aspecten waaraan gesleuteld moet worden: de organisatie, de relatie, de belangen, de ambitie, en het proces. Kijk je naar de transitie, de organiseerkant van de samenwerking, dan zijn daar al veel goede stappen gezet. Wat betreft de relationele kant van de samenwerking: daar is verbetering mogelijk en wenselijk. Er bestaan twee werkelijkheden die resulteren in teleurstelling en verharding. Een onwenselijke situatie voor zowel Oudewater als Woerden. Een deel van de waargenomen teleurstelling komt voort uit een verschil tussen hetgeen de raad verwacht en belangrijk vindt en wat door de organisatie wordt geleverd. Zolang vraag en aanbod hier niet bij elkaar aansluiten blijft dit een voedingsbodemp voor teleurstelling. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel. De onderzoekers van Common Eye raden aan deze elkaar versterkende effecten te doorbreken door een onafhankelijk procesmanager aan te stellen. Deze procesmanager moet niet-inhoudelijk bezig zijn en enkel aandacht hebben voor het verbeteren van de onderlinge relaties. Uit de voorgesprekken blijkt dat er twee kansrijke opties zijn. Hieronder volgt een korte toelichting op de diverse scenario's.

Procesmanagement Oudewater - Woerden**Scenario 1:****- Extern in te huren of aan te stellen procesmanager**

Voordelen: Een procesmanager van buiten de huidige organisaties heeft het voordeel dat deze volledig objectief te werk kan gaan. Daarbij kan er tijdens het wervings- en selectietraject gericht gezocht op personen met de juiste competenties en ervaring. Sturen op het verbeteren van relaties vraagt specifieke vaardigheden.

Nadelen: Het extern inhuren of een procesmanager (tijdelijk) aanstellen brengt extra salariskosten met zich mee.

Scenario 2:**- Driehoek van Oudewater en gemeentesecretaris van Woerden aanwijzen als procesbegeleider.**

Voordelen: Goede kennis van de geschiedenis en sentimenten binnen de huidige samenwerking. Vanuit alle geledingen binnen de gemeente Oudewater is er op deze manier vertegenwoordiging. Eventueel kunnen – wanneer wenselijkheid hiertoe blijkt uit overleg - vanuit Woerden ook de burgemeester en griffier aangesteld worden. Het niet aanstellen van een (externe) procesmanager betekend daarbij een financieel voordeel.

Nadelen: De personen moeten de rol van procesbegeleider gaan invullen naast hun reguliere taken. Hierdoor krijgt het verbeteren van de onderlinge relatie en het doorbreken van oude patronen wellicht minder aandacht dan bij het voor dit doel aanstellen van een procesmanager.

Scenario 3:**- Anders dan hiervoor genoemde scenario's**

Indien er binnen de raad andere ideeën bestaan over het invulling geven aan de aanbevelingen dan kunnen er in de raad extra scenario's worden voorgelegd. Een ander scenario is tijdens de voorgesprekken echter niet aan de orde geweest.

Naast de vraag of een procesbegeleider al dan niet extern moet worden aangesteld ligt de volgende vraag voor ter bespreking:

Met wie gaan de procesmanager of procesbegeleiders in gesprek over de voortgang?

Tijdens de gesprekken met de fractievoorzitters zijn ook hier diverse opties aangedragen. Het meest gewenst is een klankbordgroep waarin raads- en collegeleden uit zowel Oudewater als Woerden in gesprek gaan met de procesmanager of procesbegeleider. Een dergelijke klankbordgroep kan 2 tot 3 keer per jaar bij elkaar komen.

Mocht er binnen de raad van Woerden geen animo voor een gezamenlijke klankbordgroep zijn, dan kan als second best een dergelijke groep worden samengesteld vanuit de colleges van Woerden en Oudewater, aangevuld met raadsleden uit Oudewater. Andere voor de raad wenselijke opties zijn bespreekbaar tijdens de raadsvergadering van 16 februari.

N.B. Tot op heden is de raad van Woerden nog niet betrokken bij het onderzoek. Of er binnen de raad van Woerden belang is bij deelname in een klankbordgroep moet geïnventariseerd worden. Aangezien de relatie verbeteren het doel is deelname vanuit beide DVO partners wenselijk.

Open een eerlijk gesprek tussen de contractpartners

Woerden wil leren, Oudewater wil hoogwaardige dienstverlening. Uit de voorgesprekken met de fractievoorzitters kwam ook de behoefte aan een gesprek over de belangenkant van de DVO en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten (UVO). Ondanks het in het Common Eye rapport beschreven ontstane wantrouwen bestaat er behoefte aan een open, eerlijk en ontspannen gesprek tussen beide contractpartners. In een dergelijk gesprek moeten ook zaken die niet goed gaan openlijk gedeeld kunnen worden. Het doel is om constructief en niet incident-gedreven op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden. Een open en constructief gesprek waarbij alles bespreekbaar mag zijn, zonder dat hier nadien een politieke strijd over wordt gevoerd op basis van eigen agenda's. Het organiseren en begeleiden van zo'n gesprek of bijeenkomst wordt een taak voor de procesmanager of begeleider.

Sturingsinformatie

In een deel van de raad bestaat nog steeds de overtuiging dat zij haar kaderstellende en controlerende taken niet voldoende kan uitvoeren door het ontbreken van frequente inhoudelijke en financiële voortgangsrapportages. Deze constatering is in juni 2016 ook gedaan door (voormalig) accountant EY. EY adviseerde in het rapport 'Opdrachtgeverschap gemeente Oudewater' om voortgangsrapportages maandelijks aan de raad te doen toekomen om de bijsturingmogelijkheden te verbeteren. De griffier lijkt een voortgangsrapportage per kwartaal beter uitvoerbaar en bespreekbaar. Gezien de behoefte aan gerichte sturingsinformatie dienen de volgende punten in de rapportages opgenomen te zijn:

- De programmadoelen en de voortgang per doel
- Going concern van gemeente Oudewater
- Financiën, financiële mutaties per programma in dat kwartaal

In de raadsvergadering kunnen aanvullende wensen worden besproken. Op basis van de wensen die in de raad leven zal de griffier in gesprek gaan met de Gemeentesecretaris en hoofd concernzaken.

Kanttekeningen:

Zoals bekend werken de colleges van Woerden en Oudewater momenteel aan een eigen evaluatie. Mogelijk aanvullende aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen niet worden meegenomen. Wel kan hier op een later moment in de raad over gesproken worden.

Financiën:

Afhankelijk van gekozen scenario. Bij het aanstellen van procesbegeleiders heeft dit voorstel geen financiële gevolgen.

Uitvoering:

Procesmanager of procesbegeleiders, in overleg met de portefeuillehouders

Communicatie:

Berichtgeving via gemeentelijke website en intranet Woerden

Samenhang met eerdere besluitvorming:

- Initiatiefvoorstel raad Oudewater april 2016

Bijlagen:

- Rapport Common Eye: Evaluatie DVO Oudewater-Woerden

De indiener:

De griffier

De burgemeester

mr. A. van der Lugt

mr. drs. P. Verhoeve



RAADSBSLUIT Oudewater

17R.00040

Agendapunt:

Onderwerp: Vervolg rapport Common Eye: Evaluatie DVO Oudewater-Woerden

De raad van de gemeente Oudewater;

gelezen het voorstel d.d. 16 januari 2017 van:
Griffier

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

-

b e s l u i t:

Invulling te willen geven aan de aanbevelingen uit het raadsonderzoek door:

- Een externe procesmanager aan te stellen / De driehoek van Oudewater en Gemeentesecretaris Woerden aan te wijzen als procesbegeleiders.
- Een open en eerlijk gesprek tussen de contractpartners te (laten) organiseren.
- In overleg te gaan met de gemeente Woerden om per kwartaal gerichte sturingsinformatie te kunnen ontvangen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Oudewater in zijn
openbare vergadering, gehouden op 16 februari 2017

De griffier

De voorzitter

mr. A. van der Lugt

mr. drs. P. Verhoeve



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Evaluatie DVO Oudewater- Woerden

Eindrapport



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

Versie: 2.0
Datum: 16 september 2016

Inhoud

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
1.1	AANLEIDING EN VRAAGSTELLING	4
1.2	AANPAK EN PROCES	4
1.3	LEESWIJZER	5
2	RESULTATEN BEWONERSENQUÊTE	6
3	BEVINDINGEN	10
3.1	AMBITIES EN BELANGEN	10
3.2	RELATIE	12
3.3	ORGANISATIE	14
3.4	PROCES	17
3.5	OVERIGE BEVINDINGEN	19
4	ANALYSE	22
4.1	CAUSALE RELATIES	22
4.2	REFLECTIE	25
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	27
5.1	CONCLUSIES	27
5.1.1	<i>De DVO als overeenkomst</i>	27
5.1.2	<i>De DVO als dienstverlening</i>	28
5.2	AANBEVELINGEN	29
	BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	31
	BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	32
	BIJLAGE 3: TOELICHTING OP HET COMMON EYE MODEL OP SAMENWERKEN	34
	BIJLAGE 4: CAUSALE RELATIEDIAGRAMMEN	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Sinds 1 januari 2015 is het volledige ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater – met uitzondering van de gemeentesecretaris en griffier – overgegaan naar de gemeente Woerden. Deze ambtelijke fusie is vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO), waarbij de gemeente Oudewater als opdrachtgever fungeert en de gemeente Woerden als opdrachtnemer. De gemeentesecretaris van Woerden geldt als werkgever voor het gezamenlijke ambtelijke apparaat.

Aanleiding voor deze samenvoeging waren onder meer de extra taken als gevolg van de (aankomende) decentralisaties in het sociaal alsmede ruimtelijk domein. De verwachting was dat samenvoeging de kwetsbaarheid van het kleine ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater zou verminderen, de kwaliteit verhogen, als gevolg van meer expertise, specialisatie en ontwikkelmogelijkheden, en op termijn mogelijke efficiencywinst op het gebied van ICT.

Na ruim anderhalf jaar wil de gemeenteraad van Oudewater graag inzicht in de huidige stand van zaken. De raad vraagt zich af in hoeverre de beoogde ambities en doelstellingen van de huidige dienstverlening worden gerealiseerd en stelt hierbij de volgende twee centrale vragen:

1. De **tevredenheid** van de contractpartners over de DVO over inhoud (feitelijk gebruik van diensten), afspraken (financiën, termijnen, categorisering projecten, inzet, enz.) en leveringscondities (aansturing, kpi's, e.d.).
2. Mogelijke **aanpassingen en aanvulling** van de DVO op basis van de gemeten tevredenheid.

Daarnaast zijn de volgende kaders meegegeven voor de uitwerking van de vraagstelling:

- Het beschrijven en in beeld brengen van de feitelijke situatie én opvattingen;
- Het toetsen van de praktijk aan gemaakte afspraken en kaders
- Het verklaren van eventuele knelpunten
- Het verkennen van verbeteringen

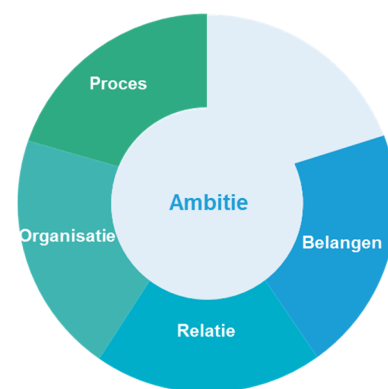
In dit rapport beschrijven wij de bevindingen van dit onderzoek, dat heeft plaatsgevonden in juli en augustus 2016.

1.2 Aanpak en proces

In dit onderzoek hebben we op vier manieren informatie verzameld, te weten een documentatieanalyse, individuele gesprekken, groepsgesprekken en een bewonersenquête. Daarnaast is op een eerste concept van het rapport hoor en wederhoor toegepast en verwerkt in een nieuwe versie van het rapport. In de documentanalyse zijn de belangrijkste stukken geanalyseerd met als doel de uitgangspunten te identificeren en de procesgang te reconstrueren, en hiermee de interviews inhoudelijk voor te bereiden. Een overzicht van de geraadpleegde stukken is opgenomen in bijlage 1.

We hebben in totaal 33 personen geïnterviewd, waarvan 10 individueel en 23 in groepsverband. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oudewater, de burgemeester van Woerden, de beide gemeentesecretarissen, twee directeurs, een teammanager en een medewerker burgerzaken zijn individueel geïnterviewd. Vier teams zijn in groepsverband geïnterviewd. Het betreft team ICT, team Oudewater, team OWZ (Onderwijs, Welzijn en Zorg) en team Wijkonderhoud. Tevens heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met leden van de gemeenteraad van Oudewater, waarbij alle fracties vertegenwoordigd waren. Een complete lijst van gesprekspartners is opgenomen als bijlage 2.

De gesprekken vonden plaats aan de hand van een gespreksleidraad gebaseerd op het model weergegeven in figuur 1. Dit model beschrijft vijf condities om de kans op een succesvolle samenwerking te vergroten. Deze vijf condities zijn in meerdere type samenwerkingen relevant, waaronder een uitbesteding met een opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie. De vijf condities – ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces – vormen tevens de kapstok waarlangs de bevindingen worden gepresenteerd. In bijlage 3 is een toelichting op de vijf condities opgenomen.



Figuur 1. Het Common Eye op samenwerken

Voor de bewonersenquête hebben twee studenten twee dagen (zaterdag 20 en woensdag 24 augustus) op straat – mondeling en face-to-face – willekeurige bewoners bevestigd naar hun ervaringen met de dienstverlening van de gemeente in Oudewater. Er werd zoveel mogelijk gevraagd naar concrete ervaringen met dienstverlening (zoals burgerzaken, het melden van overlast, of het opvragen van informatie). De gesprekken vonden plaats op diverse locaties in Oudewater, waaronder de markt, supermarkt de Emté en een basisschool. In totaal zijn 102 bewoners van Oudewater bevestigd naar hun ervaringen, waarvan er 61 ook daadwerkelijk een concreet voorbeeld van dienstverlening of contact hadden.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de resultaten van de bewonersenquête. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd. Hoofdstuk 4 bevat een verdiepende analyse van de bevindingen, waarbij de onderlinge relaties tussen de verschillende bevindingen worden beschreven. Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat de conclusies en aanbevelingen.

Er zijn vier bijlagen opgenomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde literatuur. Bijlage 2 toont de lijst van de geïnterviewde personen. Bijlage 3 geeft een korte toelichting op de 5 criteria van het Common Eye model. En bijlage 4 bevat causale relatiediagrammen, waarin de samenhang tussen verschillende bevindingen zijn gevisualiseerd.

2 Resultaten bewonersenquête

In totaal zijn 102 bewoners van Oudewater bevraagd naar hun ervaringen. Daarvan hadden 61 daadwerkelijk een concreet voorbeeld van dienstverlening of contact. De 41 bewoners die geen concreet voorbeeld hadden van dienstverlening of contact zijn niet verder bevraagd en zijn ook niet in deze analyse meegenomen. De leeftijden van de 61 bevroagden varieerde van 14 tot 90, met een gemiddelde van 51 jaar. Er hebben meer vrouwen (46) dan mannen (15) deelgenomen aan de burgerconsultatie.

Leeftijdscategorie	Aantal bewoners
<20	2
20-29	6
30-39	9
40-49	14
50-59	8
60-75	13
>75	6

De grootste groep heeft de afgelopen anderhalf jaar (sinds 2015) een- of tweemaal contact gehad met de gemeente. Een eveneens grote groep had twee- tot vijfmaal contact en enkele bewoners hadden vaker dan zesmaal contact.

Frequentie contact sinds 2015	Aantal bewoners
1-2 keer	33
2-5 keer	21
6-10 keer	4
> 10 keer	3
Totaal	61

De meest genoemde reden dat men contact opneemt is voor het aanvragen van een rijbewijs of paspoort. Ook vragen en meldingen kwamen geregeld voor, variërend van het opvragen van formulieren tot het melden van een verzakte steeg of overleg over een parkeervlakte. Daarnaast nam een aantal bewoners contact op met vragen over de Wmo (o.a. traplift, GGZ, vrijwilligerswerk) of voor het aanvragen van vergunningen. Overige contactmomenten gingen onder meer over het aangeven van geboorten, verhuizingen of gevonden voorwerpen.

Aanleiding voor contact	Aantal bewoners
Rijbewijs/reisbewijs	27
Vraag/informatie	9
Melding/klacht	6
Wmo	4
Vergunningen	2
Anders	9

Het contact kwam veelal telefonisch tot stand, via de website, middels een afspraak aan de balie of per e-mail. Vaak was het een combinatie van bijvoorbeeld telefonisch contact en een afspraak aan de balie, of een combinatie van website en telefoon of e-mail. De overige categorieën, waaronder persoonlijke afspraken met medewerkers (anders dan aan de balie), per post en het bijwonen van bijeenkomsten komen binnen deze respondentengroep nauwelijks voor.

Wijze waarop contact tot stand kwam	Aantal bewoners
telefonisch	22
website/formulier	20
balie	18
e-mail	13
persoonlijke afspraak	5
post	1
bijeenkomst	1
was zelf benaderd	1
social media	0

Bewoners gaven voor een zevental aspecten aan in hoeverre zij tevreden waren met de dienstverlening. De antwoorden werden gegeven op een vijfpuntschaal, variërend van zeer ontevreden (1) tot zeer tevreden (5). Onderstaande tabel geeft het gemiddelde punt op deze vijfpuntschaal. Alle aspecten werden bovengemiddeld (>3) beoordeeld.

Het meest tevreden was men over de klantvriendelijkheid van de contactpersoon, het eenvoudig kunnen vinden van de juiste contactgegevens en het gemak waarmee een afspraak gemaakt kan worden. Ook het krijgen van de juiste informatie, de algehele tevredenheid over de wijze waarop men werd geholpen en de responsnelheid werden hoog beoordeeld. Het minst tevreden (net een voldoende) was men over de mate waarin men op de hoogte werd gehouden van de afhandeling van de vraag.

Tevredenheid met	Gemiddelde (schaal van 1-5)
Makkelijk vinden van de juiste contactgegevens	3,8
Makkelijk een afspraak maken	3,8
Snelheid waarmee op vraag werd gereageerd	3,6
Juiste informatie gekregen	3,7
Goed op de hoogte gehouden van afhandeling	3,2
Klantvriendelijkheid contactpersoon	3,9
Goed geholpen	3,7

De bevraagde bewoners gaven tevens een rapportcijfer voor de algehele dienstverlening. Het gemiddelde rapportcijfer was een 7. Van de 60 bewoners die een rapportcijfer wilden geven, gaf de meerderheid een voldoende: 49 mensen gaven een cijfer tussen de 6 en de 10, met een gemiddelde van 7,7. Tien mensen gaven een onvoldoende, met een gemiddeld cijfer van een 3,5.

Uit de gegevens valt op dat bewoners die ontevreden zijn, vaak zéér ontevreden zijn. Het rapportcijfer ligt tussen de 1 en de 4; krappe onvoldoendes zijn niet gegeven. Wanneer men tevreden is, is er meer variatie. De cijfers varieerden hier van 6-en tot 10-en.

	Aantal bewoners	Gemiddeld rapportcijfer
Totaal	60	7,0
Voldoendes	49	7,7
Onvoldoendes	10	3,5

Opvallend is dat er een tweedeling is naar leeftijd. Ontevreden burgers waren gemiddeld 62 jaar oud, tevreden bewoners 49 jaar.

Wat verder opvalt, is dat tevreden bewoners vaker gebruik maken van de website dan ontevreden bewoners. Dit zou kunnen komen doordat de website schijnbaar prettig werkt, of doordat bewoners die liever geen gebruik maken van een website via telefoon en balie aan dezelfde informatie/dienst proberen te komen en hierbij hinder ondervinden. Maar leeftijd lijkt hier ook weer een rol spelen: van de bewoners onder de 50 jaar (n=31) gebruikten 15 de website. Onder de bewoners van boven de 50 jaar (n=29) waren dit er 5. Bij contact via telefoon of balie was de verdeling naar leeftijd nagenoeg gelijk.

Tot slot is bewoners gevraagd of zij ten opzichte van de situatie van voor 2015 verschil bemerken ten aanzien van de dienstverlening. Hierbij is een korte toelichting gegeven op de ambtelijke fusie. Van de 61 bewoners maakten 50 bewoners al voor 2015 gebruik van diensten van de gemeente Oudewater. Het merendeel van deze bewoners (45) was op de hoogte van de ambtelijke fusie, vijf personen waren hiervan niet op de hoogte.

	Aantal bewoners	Toelichtingen
Slechter	29	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere afstand, minder persoonlijk contact met bekende ambtenaren, minder korte lijnen (8) - Tragere processen, slecht bereikbaar of van kastje naar muur, meer schakels (5) - Minder kennis van Oudewater, minder gemeentenieuws in krant, minder op hoogte van actualiteiten (5) - Groenvoorziening en onderhoud stad achteruit (4) - Werken op afspraak (2)
Geen verschil	14	<ul style="list-style-type: none"> - Merk geen verschil (14)
Beter	2	<ul style="list-style-type: none"> - Goede service, hoeft niet lang te wachten, werken op afspraak (2)

Op de vraag of men verschil heeft bemerkt in de kwaliteit van dienstverlening, was het grootste gedeelte (29) van mening dat de dienstverlening was verslechterd. Dit zat hem vooral in minder persoonlijk contact en minder korte lijntjes met ambtenaren, langzamere processen en meer schakels en het gevoel dat medewerkers uit Woerden over minder lokale kennis of aandacht beschikken. Vier mensen noemden de groenvoorziening of stadsonderhoud als punt van verslechtering.

Een tweede groep (14) zag geen verschil. Slechts enkele bewoners (2) vonden dat de dienstverlening beter is geworden. Opvallend hierbij is dat het argument voor verbetering (betere service en sneller geholpen worden door werken op afspraak) voor anderen juist een argument voor verslechtering was.



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

Conclusies uit de bewonersenquête

Op basis van de resultaten kunnen we twee conclusies trekken:

1. Over de dienstverlening is men positief. Het gemiddelde cijfer is een 7.
2. Sinds de ambtelijke fusie is de dienstverlening volgens de respondenten verslechterd. De verklaring is vooral de grotere afstand met bijbehorend minder persoonlijk contact.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de documentanalyse en de gesprekken uiteen gezet. Dat doen we aan de hand van het Common Eye model dat tevens als leidraad is gebruikt tijdens de individuele en groepsgesprekken. De bevindingen zijn gepresenteerd als: bevindingen ten aanzien van ambities en belangen (2.1); relaties (2.2); organisatie (2.3) en proces (2.4). In paragraaf 2.5 beschrijven wij bevindingen uit de gesprekken die niet zozeer thuishoren in het gehanteerde model, maar die iets zeggen over de huidige (beleefde) situatie van de DVO tussen Oudewater en Woerden.

3.1 Ambities en belangen

Ten aanzien van ambities en belangen hebben wij vijf hoofdbevindingen. Iedere bevinding wordt hier kort toegelicht. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op hoe de verschillende bevindingen met elkaar samenhangen en elkaar versterken of juist ondermijnen.

Duidelijke zakelijke doelen

Er zijn zakelijke doelen gesteld in de DVO, de UVO en het programmacontract WOW. De belangrijkste doelen genoemd in de DVO zijn:

- Verbeteren kwaliteit uitvoering
- Verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie.

In de verschillende documenten wordt anders omgegaan met het doel 'vermindering van de structurele kosten'. In het programmacontract wordt dit als expliciet doel vermeld, terwijl in andere documentatie wordt gesteld dat dit geen doel op zich is.

De uitwerking van de doelen per domein in de oorspronkelijke UVO (2015) was op onderdelen minder concreet en leek uit te gaan van het vertrouwen dit gezamenlijk nader uit te werken op basis van ervaringen in de praktijk. De herziene UVO (2016) is duidelijker en zakelijker.

Het bewaken van zelfstandigheid en autonomie is voor beide gemeenten belangrijk. Dit kan gezien worden als doel van de DVO: door de ambtelijke fusie is de kans groter dat Oudewater als een zelfstandige gemeente kan blijven functioneren. Of als randvoorwaarde: de ambtelijke fusie kan plaatsvinden mits de autonomie van de gemeente gewaarborgd blijft. Uit de gesprekken blijkt dat vanuit Woerden en de ambtelijke organisatie zelfstandigheid primair als doel wordt ervaren (en de fusie dus een oplossing is), terwijl vanuit de raad van Oudewater de perceptie overheerst dat zelfstandigheid een randvoorwaarde is, maar dat de fusie geen noodzaak was voor zelfstandigheid. Deze nuanceverschillen zijn belangrijk en verklaren een verschil in streven naar zo inclusief mogelijk werken van het ambtelijk apparaat versus het streven naar het 'terughalen' van functies die dicht bij het college of de burger van Oudewater liggen.

Als we kijken naar de hierboven genoemde doelen dan valt het volgende op:

- Uit de gesprekken blijken vooral de doelen rondom kwaliteit en kwetsbaarheid bekend te zijn. Deze worden door iedereen spontaan genoemd en lijken ook te worden gerealiseerd.
- Over het verlagen van de structurele kosten is discussie: is dit één van de hoofdoelen of een mooie bijkomstigheid?
- Is het bewaren van zelfstandigheid een doel van de ambtelijke fusie of een voorwaarde?
- De doelen zijn vrij zakelijk en dat is enerzijds goed. Anderzijds is de vraag of ze voldoende inspirerend zijn voor iedereen om een bijdrage aan te leveren? En brengt het zakelijker worden van de UVO rust en duidelijkheid of is het (ook) een uiting van gestold wantrouwen, terwijl er in de transitiefase nog veel gezamenlijk uitgezocht moet worden?

Belangen maar deels bekend

De belangen van alle actoren (raadsleden, collegeleden, gemeentesecretaris, etc.) zijn slechts ten dele bekend en lijken beperkt te worden besproken met elkaar. Op zich is dat niet uniek voor de DVO tussen Oudewater en Woerden. Tegelijkertijd hebben veel van de respondenten beelden over de belangen van de ander en die beelden zijn voer voor speculaties, roddels en wantrouwen over de intenties en de motieven van andere actoren. In de interviews is ons uitgelegd waarom men denkt dat bepaalde actoren handelen zoals ze handelen. Er wordt gesproken over politieke belangen om publiekelijk negatief te zijn, de verwachting van een andere functie na de uitbesteding, het vermoeden van een motief voor herindelen of financieel gewin, vervlechting van zakelijke en persoonlijke belangen, persoonlijke aspiraties, etc. Wat ons opvalt, is het gemak waarop deze onderliggende motieven ons verteld worden, zonder dat hier altijd een open gesprek over is gevoerd. De invulling van elkanders motieven is hiermee grotendeels gebaseerd op beelden en aannames.

Woerden wil leren

Een van de motieven voor Woerden om te willen werken met een DVO en UVO (naast meer bestuurlijke slagkracht en een substantiëlere rol in de regio) was om ervaring op te doen met deze werkwijze, zodat deze ook binnen de eigen organisatie toegepast kan worden. Ondanks dat Woerden op onderdelen reeds gewend was aan het werken voor klanten, had de gemeente voor de overeenkomst van Oudewater nog weinig ervaring met het werken met een DVO en UVO. Beide partijen moesten derhalve werkenderwijs ervaring opdoen. Dat betekent dat beiden bij aanvang van het contract nog niet alle consequenties van keuzen konden overzien.

Oudewater wil hoogwaardige dienstverlening

Voor gemeente Oudewater is het van groot belang om autonoom beleidskeuzen te kunnen maken en hoogwaardige dienstverlening te ontvangen vanuit Woerden. Die hoogwaardige dienstverlening voor de lange termijn stond in de oude situatie onder druk, mede door het veranderende beleid rondom onder andere de decentralisaties in het sociale domein en de aanstaande wetswijzigingen in het fysiek domein. Daarnaast zijn er beperkte financiële middelen. Het resultaat hiervan is enerzijds hoge verwachtingen van de dienstverlening van Woerden om minstens net zo goed, en het liefst beter, te presteren; en anderzijds een spanningsveld tussen hoge ambities maar een beperkte financiële armslag (zie p.23 voor toelichting op de verschillende perceptie op de beperkte financiële ruimte).

Beperkt draagvlak

Er is beperkt draagvlak bij de achterban van de gemeente Oudewater voor de DVO met Woerden. Vanaf het begin worden er vraagtekens gezet bij deze stap, getuige ook de minimale meerderheid waarmee het besluit in de raad werd genomen. De gemeente Oudewater heeft een lange geschiedenis, is een actieve en betrokken gemeente en hecht veel waarde aan haar eigen, unieke identiteit. Past een DVO met Woerden wel bij de gemeente Oudewater? Er was en is duidelijk twijfel bij burgers, ambtenaren en bij raadsleden.

3.2 Relatie

'Oud zeer'

Er zijn in het proces van besluitvorming over de DVO en in het overzetten van de dienstverlening al dan niet bewust keuzes gemaakt en stappen gezet die bij sommige actoren in de samenwerking nog steeds een rol spelen. Een voorbeeld is het onderzoek naar mogelijke samenwerkingspartners voor de Lopikerwaard gemeenten, dat niet door iedereen als serieus en grondig wordt beschouwd. Een ander voorbeeld is de procesgang rondom het betrekken van de gemeenteraad bij het uitspreken van een intentie om samen te gaan werken met Woerden. Een ander voorbeeld is de transitie van medewerkers naar Woerden, waarvan sommige medewerkers aangeven dat zij onvoldoende zijn begeleid en ingewerkt in de nieuwe organisatie. Die problemen worden in onze gesprekken veelvuldig aangehaald en spelen nog steeds een belangrijke rol in de huidige opinie.

Laag vertrouwen bij Oudewater

Al voor het aangaan van de DVO leefden er opvattingen en beelden bij actoren in Oudewater over Woerden. Dat heeft geleid tot een beperkt draagvlak. Het leidt ook tot een kritische houding ten aanzien van de gemeente Woerden. Er is a priori weinig vertrouwen dat de dienstverlening vanuit Woerden goed is en zal voldoen aan de wensen en verwachtingen die de gemeente Oudewater heeft bij onder meer de openbare ruimte.

Er is daarnaast weinig vertrouwen dat Woerden oprecht haar best doet voor Oudewater. Dit valt voor een deel terug te voeren op de wijze waarop bepaalde besluitvormingsprocessen over de hele DVO zijn gelopen. Die zijn weinig hoopgevend. Deels is het ook terug te voeren op de verwachte belangen bij de gemeente Woerden. Er leven beelden dat zij het vooral doen als opstap naar een herindeling, haar eigen begroting sluitend te krijgen, of haar ambtelijk apparaat op sterkte te brengen. Het is voor velen lastig om te geloven dat zij oprecht hun best zullen doen en een dienstverlening willen bieden die aansluit bij de wensen van de gemeente Oudewater.

Wens is een open en eerlijk gesprek

Onlangs het wantrouwen, beschrijven veel mensen in onze interviews – zowel uit Woerden als Oudewater – dat ze graag een open, eerlijk en ontspannen gesprek willen voeren met de contractpartner. In een dergelijk gesprek moeten ook zaken die niet goed gaan openlijk gedeeld kunnen worden. Het doel is vervolgens om constructief (en niet incident-gedreven) op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden. Zo

wordt uitgesproken dat het prettig zou zijn om de beleefde tekortkomingen in de DVO te kunnen bespreken, alsmede de uitwerking ervan (inclusief bijvoorbeeld tegenvallende of onvoorziene kosten). Toch lijkt het moeilijk om dat gesprek op dit moment op een ontspannen manier met elkaar te voeren.

Opdracht of samen op weg

De relatie heeft zowel kenmerken van een gezamenlijke zoektocht als kenmerken van een strakke opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie. Ook in de verschillende documenten worden beide termen door elkaar gebruikt, als ware zij hetzelfde. In relationele sfeer is dit verschil in rolopvatting mogelijk problematisch. Is een probleem in de dienstverlening een onderwerp dat toch vooral het probleem is van de uitvoerder of een gezamenlijk probleem dat we met elkaar bespreken en gezamenlijk proberen op te lossen? Als de raad een wens heeft: kunnen we dat dan als opdracht aan de opdrachtnemer doorgeven en verwachten dat zij dat leveren, op soortgelijke wijze als wij een bestelling doen bij de bakker? Of bespreken we die wensen en kijken we met elkaar wanneer en hoe aan die wens tegemoet kan worden gekomen, binnen de beperkte capaciteit die er altijd is. Andersom is ook waar. Deze dubbele rol wordt bemoeilijkt door een gebrek aan financiële middelen: kunnen we diensten eisen als we daar beperkte financiële middelen voor hebben? En door een beperkt inzicht in inzet van mensen: we betalen voor 60 fte, krijgen we die uren ook wel geleverd?

Andere culturen

Woerden en Oudewater kennen andere culturen, zowel binnen de gemeenschap als binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Oudewater is informeler en er is veel direct contact tussen alle lagen van de organisatie. Deze korte lijnen werden in Oudewater gewaardeerd. In Woerden is mede door de grotere omvang de cultuur formeler. De grotere afstand, fysiek en qua communicatielijnen met het ambtelijk apparaat wordt door velen (bestuur, raad, bewoners) in Oudewater als een nadeel ervaren.

Roddels

De gemeenschap in Oudewater is klein. Er zijn veel onderlinge persoonlijke relaties en daarin wordt veel gesproken met en over elkaar. Als actoren niet formeel geïnformeerd hoeven te worden omdat het bijvoorbeeld gaat over het reilen en zeilen binnen het ambtelijk apparaat, maar wel informeel geluiden horen, ontstaan er beelden op basis van verhalen, roddels en incidenten. Die verkleuren het beeld.

Daarnaast kunnen informele beelden en geluiden ertoe leiden dat formele rapportages en overleggen niet meer vertrouwd worden. Hoe kan het zijn dat een stoplicht op groen staat, terwijl er binnen dat domein zoveel voorbeelden zijn waarop het niet goed gaat? Het bemoeilijkt de zakelijke verhoudingen en het voeren van open en constructief-kritische gesprekken.

3.3 Organisatie

Rigoreuze DVO

De DVO is rigoreus ingestoken. Hiermee doelen we op de volgende besluiten die genomen zijn:

- Op de secretaris en de griffier na, zijn alle ambtenaren van de gemeente Oudewater in dienst gekomen bij de gemeente Woerden.
- Er is een verplichte afname van diensten bij de gemeente Woerden. Dat leidt tot gedwongen winkelnering.
- Ook de hele financiële functie is uitbesteed.

Er hadden andere keuzes gemaakt kunnen worden. Zo had een gedeeltelijke overheveling van ambtenaren of diensten kunnen plaatsvinden. Daarnaast is de vraag of het verstandig is om *financial control* uit te besteden. Dat is immers een belangrijke manier om controle te houden over de feitelijke dienstverlening van de contractpartner.

Op het moment van dit onderzoek is deze functie alweer dichterbij de gemeente Oudewater georganiseerd (hierover wordt onder 'tussenoplossingen' op p. 20 nader ingegaan). Als het gaat om de gedwongen winkelnering dan zien we vaker dat er bij de overgang van personeel naar een opdrachtnemer langetermijnafspraken gemaakt worden, inclusief een gedwongen afname van diensten bij de opdrachtnemer. Deze keuzen zijn weliswaar rigoreus, maar niet onlogisch of fundamenteel onwenselijk en er is ons inziens geen sprake van weeffouten.

Goede documentatie

Er lijkt inmiddels een goede cyclus te zijn gevonden in de documentatie die past bij een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Er is een DVO opgesteld met basisspelregels en uitgangspunten. Ieder jaar wordt een uitvoeringsovereenkomst (UVO) opgesteld met daarin een overzicht van doelen die naar domeinen is gespecificeerd. Bij de UVO wordt een financiële begroting opgesteld. Vervolgens wordt iedere maand een voortgangsrapportage opgesteld die door opdrachtgever en opdrachtnemer worden besproken.

Samenwerking of dienstverlening

In de DVO worden zowel de termen 'samenwerking' als 'dienstverlening' gebruikt. Bij aanvang van de dienstverlening wordt die onduidelijkheid zichtbaar in de eerste UVO waarin nog beperkte concrete doelen worden gesteld.¹ De eerste UVO ademde een verwachting dat partijen er samen gaandeweg uit zullen komen. Dit is in de volgende UVO al anders: hierin zijn zakelijker en strakkere afspraken gemaakt. Op dit moment zien wij een structuur van overleggen en van documentatie (verantwoording op domeinplannen) die goed past in een dienstverleningscontext.

¹ Wij hebben de eerste UVO niet systematisch vergeleken met de UVO van 2016. Deze bevinding is afkomstig uit de gesprekken.

Diversiteit in dagelijkse governance

De concrete uitwerking van de governance-afspraken van de dienstverleningsovereenkomst is steeds beter gaan functioneren. Er zijn korte lijnen tussen beide gemeentesecretarissen. Daarnaast is er regelmatig overleg tussen de portefeuillehouders van de gemeente Oudewater, die beslissingen nemen over de dienstverlening, en de teammanagers, die deze dienstverlening moeten realiseren. Zowel teammanagers als de portefeuillehouders geven aan dat zij deze structuur steeds beter vinden functioneren.

Die verbeteringen zijn mede te danken aan een aantal wijzigingen die de afgelopen periode zijn doorgevoerd in de governancestructuur. Zo waren de directeurs van de gemeente Woerden in eerste instantie de eerste gesprekspartners van de portefeuillehouders. Het gevaar hierbij was echter dat afspraken werden gemaakt tussen een directeur en een portefeuillehouder die konden conflicteren met de afspraken die een teammanager had gemaakt. Kortom, te veel afstemming met te veel verschillende actoren, leidde tot meer verwarring en kans op fouten. In onderlinge afstemming is de governancestructuur aangepast en zijn de teammanagers het directe aanspreekpunt voor de portefeuillehouders.

De praktische invulling van de governance-structuur is voor het fysieke domein anders dan het sociaal domein. Beide portefeuillehouders hebben hieraan een eigen invulling gegeven. In het sociaal domein is gekozen voor een zeer gestructureerd model waarin wekelijks op een vaste dag overleg plaatsvindt tussen de portefeuillehouder en de afzonderlijke teammanagers en waar nodig beleidsmedewerkers. Er is gekozen voor een vorm waarbij de gemeentesecretaris van Oudewater aanwezig is bij deze gesprekscarousel, om consistentie te bewaken en scherp te zijn op financiële mogelijkheden. In het fysieke domein zijn de contacten georganiseerd zonder structurele betrokkenheid van de gemeentesecretaris. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt met name het overleg zoals georganiseerd in het sociaal domein gewaardeerd. Het leidt tot meer consistentie in beleid waardoor ambtenaren beter in staat zijn te anticiperen op verwachtingen van portefeuillehouders.

Onderscheid in vier soorten taken

In de dienstverlening wordt een onderscheid gemaakt in vier soorten taken (Financiële afspraken, 2014).²

- Categorie A: Permanente taken die onderdeel waren van de uitvoeringsovereenkomst en waar de gemeente Oudewater middelen beschikbaar voor heeft gesteld.
- Categorie B: Permanente taken die geen onderdeel waren van de uitvoeringsovereenkomst en waar de gemeente Oudewater middelen beschikbaar voor heeft gesteld.³
- Categorie C: Projecten
- Categorie D: Vervanging activa

² Overigens wordt in het document Richtinggevende uitgangspunten Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden onderscheid gemaakt in drie categorieën: A: uitvoeringsprocessen met een sterk herhalend karakter (going concern); B: reguliere beleidsprocessen met een deels herhalend en deels eenmalig karakter, die deels voorzienbaar zijn (bijv. inrichting bestemmingsplannen); en C: eenmalige en bijzondere beleidsprocessen (bijv. calamiteiten en grote ontwikkelprojecten).

³ In reactie op het conceptrapport is gesteld dat hier het woord 'geen' ontbreekt: 'waar de gemeente Oudewater geen middelen beschikbaar voor heeft gesteld'. Echter, in het document Financiële afspraken (14 oktober 2014) is de zin geformuleerd zoals in bovenstaande tekst weergegeven, i.e. zonder het woord 'geen'.

Het maken van een indeling in taken is nodig. Op die manier kan de opdrachtnemer haar bedrijfsvoering inrichten. Zo kan het qua bedrijfsvoering interessant zijn om voor categorie A vast personeel in dienst te nemen c.q. te houden en voor C gebruik te maken van flexibelere oplossingen. Daarnaast is de keuze gemaakt om alleen budget voor categorie A over te dragen aan de gemeente Woerden. Het budget voor categorie C blijft bij Oudewater. Daarmee blijft sturing vanuit gemeente Oudewater op projecten mogelijk.

In de gesprekken worden echter wel een aantal problemen genoemd met de verdeling in taken. Eén van de genoemde problemen is dat ze op papier eenduidig kan zijn, maar in de praktijk tot discussie kan leiden. Een ander probleem ontstaat bij de budgettering van C-projecten. Bij de bevinding 'gedoe rondom C-projecten' gaan we hier nader op in.

Een ander probleem ontstaat bij de uitvoering. Stel er wordt melding gemaakt van een onderhoudsprobleem met een bankje in Oudewater. Vervolgens wordt vanuit Woerden iemand op pad gestuurd om het probleem te bekijken. Er wordt geconstateerd dat het bankje gemaakt moet worden. Daarvoor moet intern bij Woerden budget worden aangevraagd. Het lopende budget is echter op. Vervolgens moet budget aangevraagd worden bij de gemeentesecretaris van Oudewater. De gemeentesecretaris kan vervolgens besluiten dat er geen budget meer is voor het bankje. Dit hele proces is eenduidig en bekend, maar geeft ook een bureaucratisch gevoel en het bankje is nog steeds kapot. Is het niet efficiënter en effectiever om gewoon een nieuwe plank te kopen en vast te timmeren?

Organisatieverschillen

De gemeente Woerden en Oudewater zijn anders georganiseerd. Oudewater heeft kenmerken van een adhocratie met veel onderlinge afstemming. Woerden heeft kenmerken van een professionele bureaucratie met sturing op processen en resultaten⁴.

De gemeente Oudewater was gewend aan een kleine, wendbare ambtelijke organisatie, waar generalisten praktisch en creatief op zoek gingen naar oplossingen. In de grotere gemeente Woerden zijn taken en verantwoordelijkheden meer gescheiden en is er meer taakspecialisatie, waardoor tevens meer coördinatie nodig is. Ook is er meer toezicht van buitenaf. Dit zorgt voor meer afstemming, procedures en documentatie.

De voordelen van de inrichting bij de gemeente Woerden zijn dat dit meer ruimte biedt voor specialisatie en ruimte voor verdieping, wat ook door de medewerkers wordt erkend en gewaardeerd. De nadelen zijn dat er meer tijd wordt besteed aan procesgang en kosten voor projecten hoger uitvallen dan in Oudewater (mede door externe inhuur), waar binnen de begroting eenvoudiger geschoven kon worden met posten en uren. Door actoren in Oudewater wordt de werkwijze van Woerden ervaren als 'meer bureaucratie en overhead', door actoren in Woerden als 'zorgvuldige procesgang en professionaliteit'.

⁴ We spreken hier over een adhocratie en een professionele bureaucratie. Beide organisaties hebben zowel kenmerken van een adhocratie en een professionele bureaucratie en zijn daarmee ook heel erg vergelijkbaar. Op basis van onze gesprekken herkennen we echter ook duidelijke verschillen. De verschillen laten zich vangen met deze typering.

Onder ambtenaren afkomstig uit Oudewater zijn deze verschillen eveneens zichtbaar. Er is een groep die de kleinere organisatie prefereerde, met haar korte lijnen, de brede portefeuille en taakomschrijving en het snelle en creatieve werken. En er is een andere groep die de grotere organisatie prefereert, met meer mogelijkheden tot verdieping, specialisatie, overleg met collega's en meer ontwikkelmogelijkheden.

3.4 Proces

Onzorgvuldig proces

Het hele proces naar de besluitvorming over een DVO met Woerden wordt door sommige respondenten als rommelig en onzorgvuldig ervaren. Is de raad bijvoorbeeld op tijd betrokken en gekend bij het verkennen van de verschillende samenwerkingsmogelijkheden en het uitspreken van intenties tussen de toenmalige colleges? Is de match tussen Woerden en Oudewater wel voldoende onderzocht? Er waren ervaringen met andere gemeenten die niet positief waren, maar is dat voldoende argumentatie om de dienstverlening onder te brengen bij gemeente Woerden? Ook de keuze voor een DVO als beste manier om de samenwerking c.q. dienstverlening te organiseren wordt als onvoldoende onderbouwd beschouwd en lijkt vooral voort te komen uit een sterke voorkeur vanuit Woerden voor een dergelijke constructie boven bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling.

Minimale meerderheid

De besluitvorming in de raad over de DVO kende een minimale meerderheid. Mede door een verandering in het politieke landschap van raad en college en problemen bij de start van de DVO (bijv. rondom de telefonie) werd de steun voor de DVO gaandeweg eerder kleiner dan groter.

Geen nulmeting

Er is aan het begin van de DVO geen integrale nulmeting uitgevoerd⁵. Hierdoor is onduidelijk of zaken die als ondermaats worden aangemerkt het resultaat zijn van de uitvoering door Woerden, of het resultaat van eerdere beleidskeuzen, bezuinigingen of achterstallig onderhoud bij de gemeente Oudewater die al dateren van voor 2015. Dit lijkt vooral het geval bij problemen in het fysieke domein. Door sommigen wordt gesteld dat sinds de overgang naar Woerden de kwaliteit van het onderhoud in de openbare ruimte is afgenomen. Door anderen wordt gesteld dat het daarvoor minimaal even slecht was. Door het ontbreken van een nulmeting kan niet objectief worden gesteld dat de dienstverlening is verbeterd of verslechterd. Er wordt daarom vooral geleund op incidenten, beelden en gevoel.

Groot aantal meldingen fysieke domein

Er blijven veel meldingen komen over problemen in de openbare ruimte. In het sociaal domein lijken er minder problemen voor te komen. Dit komt ten dele omdat een groot deel van het sociaal domein al in 2012 over is gegaan naar Woerden, maar ook omdat het fysiek domein (o.a. groen, stadsonderhoud) duidelijk zichtbaar is voor bewoners van Oudewater.

⁵ De meting die is uitgevoerd, is een burgerpeiling. Dat is niet het soort meting waar wij in dit rapport op doelen.

Transitiefase

De dienstverlening voor de gemeente Oudewater zit nog in een fase van transitie. Beide partijen zijn nog aan het leren hoe de dienstverlening er uit moet zien en wat de dienstverlening van hen vraagt. Tegelijkertijd verwachten burgers, bedrijven, raad en college van Oudewater een goede dienstverlening. Dat legt een grote druk op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het lerend vermogen die in een transitiefase nodig is.

Een voorbeeld is team Oudewater. Is deze stap het bewijs dat eerdere keuzes niet goed zijn? Is het een bewijs dat de hele DVO een verkeerde stap was? Is het een stap terug in de transitie naar een enkel ambtelijk apparaat dat voor twee besturen werkt? Of is het een leerpunt dat bepaalde taken beter dichtbij de raad en het college belegd kunnen blijven en is het daarmee een handeling die past in een transitiefase, waarin partijen proberen te leren en optimaliseren. Welke uitleg er ook gegeven wordt; leren en tussentijds aanpassen in een transitiefase is moeilijk als de hele dienstverlening onder een vergrootglas ligt.

Onvoldoende procesregie

Er is geen procesbegeleider die actief stuurt op het transitieproces. De governance-structuur is vooral gericht op de uitvoer en optimalisatie van de dienstverlening. Het programmateam/stuurgroep (Werken voor Oudewater en Woerden) dat in de beginfase als procesbegeleider fungeerde is in een vroeg stadium afgebouwd en is overgenomen door de gemeentesecretaris van Woerden.

Met procesregie bedoelen we iets anders dan de overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die op dit moment zijn belegd en door de meeste actoren als positief wordt beoordeeld. De beide gemeentesecretarissen vormen de spil van de afstemming tussen beide organisaties en daar lijkt een steeds beter samenspel te zijn ontstaan. Met procesregie bedoelen wij iemand die gezien wordt als onafhankelijk en die partijen bij elkaar kan brengen als er onenigheid of gedoe bestaat tussen beide organisaties. Complexe en vergaande uitbestedingen zoals deze tussen Oudewater en Woerden vragen om een dergelijke rol.

Gezien de spilfunctie van de gemeentesecretarissen en het belang van een onafhankelijk procesbegeleider in de transitiefase, waarin het proces zich naar het beeld van de meeste actoren nog steeds bevindt, zijn wij van mening dat dit niet de geëigende plek is om deze rol te beleggen.

Verbetering in dienstverlening

Het algemene beeld dat wij in de gesprekken terug krijgen, is dat de dienstverlening beter wordt. Het formuleren van en sturen op domeinplannen en de doorgevoerde aanpassingen in de governance (o.a. kortere lijnen portefeuillehouders en teammanagers) dragen bij aan een betere dienstverlening aan het college. De gemeente Woerden krijgt beter beeld van de wensen van gemeente Oudewater en kan daar beter op inspelen (bijv. het vergroten van zichtbaarheid in de gemeente ten aanzien van wijkonderhoud).

Ook in de dienstverlening aan de burger zijn verbeteringen zichtbaar ten opzichte van de oude situatie, zoals een ruimere openstelling van de balie op donderdagen, een betere telefonische bereikbaarheid (via

TIP) en het gebruik maken van meer specialisme, bijvoorbeeld bij naturalisatieverzoeken. Daar staat tegenover dat burgers tegelijkertijd een verslechtering ervaren in de langere lijnen en onderhoud in het fysieke domein (zoals blijkt uit de bewonersenquête en uit meldingen).

3.5 Overige bevindingen

In de vorige paragrafen staan bevindingen die wij kunnen clusteren naar de vijf condities van samenwerken. Daarnaast hebben wij een aantal bevindingen die vooral een beeld geven over de huidige situatie in de samenwerking en die minder gebonden zijn aan de condities, maar hier wel uit voortkomen.

Gedoe rondom C-projecten

Er is onduidelijkheid en onenigheid over de indeling van taken en dan vooral over de zogenaamde C-projecten. Het gaat hierbij om de vragen 1) wanneer een project onder de categorie C valt; 2) welke taken tot een dergelijk project horen (gaat het alleen om specifieke project-taken, of ook om meer generieke, ondersteunende taken als juridisch advies, data-analyse en communicatie) en daarmee tevens 3) wat een realistische begroting is voor de uitvoering van een dergelijk project.

Het gedoe ontstaat met name bij het bepalen van een realistische begroting voor C-projecten. Waar het in Oudewater met creatief schuiven van middelen en mankracht mogelijk was met relatief beperkte budgetten dergelijke projecten uit te voeren, gaat Woerden uit van een vooraf vastgestelde begroting zonder schuifruimte (inclusief de ondersteunende taken) en maakt zij relatief veel gebruik van externe inhuur.

De raad van Oudewater mist sturingsmogelijkheden

De raad heeft het gevoel dat zij haar taken niet kan uitvoeren. De raad geeft aan dat financiële stukken te laat worden aangeleverd, er te weinig inhoudelijke en financiële voortgangsrapportages zijn en dat er bij veel wensen wordt gesteld dat het een C-project is en/of dat er geen geld voor is. Kortom: een deel van de raad stelt dat zij haar kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren kan invullen. Het ontbreken van sturingsmogelijkheden wordt vooral geweten aan de dienstverlening vanuit Woerden en de rigoureuze wijze waarop de DVO is ingestoken.

Er ontstaan twee werkelijkheden

Aan de ene kant is sprake van ontevredenheid. Die ontevredenheid horen wij met name bij een deel van de raadsleden. De bewoners geven in de bewonersenquête aan dat zij de dienstverlening nog wel positief scoren, maar dat zij de dienstverlening wel als minder positief ervaren dan voor de DVO. Tot slot is een deel van de medewerkers dat is overgegaan naar Woerden ontevreden over de ambtelijke fusie. De ontevredenheid wordt veroorzaakt door het ontbreken van sturingsmogelijkheden, de meldingen over de openbare ruimte, de grotere afstand tot gemeenteamttenaren en de zakelijkheid met bijbehorende afname van persoonlijk contact.

Aan de andere kant horen wij van een groot aantal respondenten dat zij steeds tevredener worden over de

dienstverlening en de invulling van de DVO. Bij Woerden, maar ook bij verschillende actoren in Oudewater, heerst een gevoel dat het steeds beter gaat. Het beeld is dat de uitvoering van de DVO zich nog in de transitiefase bevindt en dat er steeds concretere uitwerkingen komen van de governance-afspraken, er strakker gestuurd kan worden op de concreter geworden UVO en domeinplannen, en dat er goede resultaten worden geboekt. Bij de goede resultaten worden onder meer genoemd: goede kwaliteit beleidsplannen, minder kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie, meer mogelijkheden voor kennisverdieping medewerkers, sterkere vertegenwoordiging van Oudewater in diverse regionale samenwerkingsverbanden, en het kunnen inspelen op wensen van het college (zoals dienstverlening via WhatsApp).

Daarmee lijken er twee werkelijkheden te ontstaan die beide met voorbeelden kunnen worden onderbouwd waarom het wel of juist niet goed gaat.

Tussenoplossingen

Gaandeweg zijn er tussenoplossingen ingevoerd. Uit onvrede met de gang van zaken of omdat werkende weg duidelijk wordt hoe dingen beter of handiger kunnen. Een van die veranderingen was de invoering van team Oudewater voor de duur van (in eerste instantie) een jaar. Aan de totstandkoming van dit team lagen verschillende overwegingen en aanleidingen ten grondslag, waaronder: nadere invulling van de mogelijkheid een 'brede secretarie' te vormen, onvrede over de begroting van C-projecten, de behoefte van het college om dichterbij ondersteund te worden en de behoefte aan meer controle over financiën. De beelden bij team Oudewater lopen sterk uiteen: van een pragmatische oplossing, het voorkomen van 'meer gedoe' en zorgen voor rust in het fysiek domein; tot een stap terug in het proces naar integraal werken voor twee besturen en het verzwakken van de bestuurlijke slagkracht.

Tevens werden enkele governance veranderingen doorgevoerd: de functies van concerncontroller en locosecretaris, voorheen belegd bij de directie van Woerden, werden belegd bij de gemeentesecretaris en team Oudewater. Ook ten aanzien van het verleggen van de controllersfunctie lopen de beelden uiteen. Het ene beeld is dat van een ingewikkelde situatie: de ambtelijk opdrachtgever is tevens inhoudelijk teammanager van team Oudewater, uitvoerder binnen het team Oudewater en de controller. Deze rollen laten zich maar moeilijk verenigen. Het andere beeld is dat de verlegde controllersfunctie vooral een verbetering is ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, omdat het leidt tot meer grip bij de opdrachtgever op financiën.

De veranderingen op het oorspronkelijke organisatieplan kwamen tot stand onder grote (politieke) druk. Feit is dat de procesgang die gepaard ging met deze tussenoplossingen de rust mist om te doordenken wat inhoudelijk de meest optimale oplossing is, ook voor de middellange termijn. Beide oplossingen, team Oudewater en het verleggen van de controlfunctie, brengen naast rust ook nieuwe risico's met zich mee.

Stel de situatie doet zich voor dat het bij team Oudewater niet goed gaat. De een zal naar de gemeentesecretaris en het team Oudewater wijzen als verantwoordelijken en uitvoerders. De ander zal wijzen naar Woerden, dat verantwoordelijk is voor een deel van de uitvoering (*going concern*), aanleveren van informatie, juridisch advies en andere hand-en-spandiensten (waarvan niet zonder meer duidelijk is

waar deze beginnen en eindigen). Het gevolg is dat de relatie extra op scherp komt te staan. Ten aanzien van de controllersfunctie neemt het aantal rollen toe dat bij één persoon, de gemeentesecretaris, belegd is – terwijl er toch al zorgen bestaan of het aantal rollen niet te hoog is. Vanuit een deel van de raad bestaan er zorgen dat de opeenstapeling van rollen zorgt voor een te grote afhankelijkheid van een persoon: er wordt gesproken over 'een verstopte trechter in de communicatie'.

Wij herkennen de risico's van het combineren van een groot aantal functies in één persoon, zoals in bovenstaande scenario geschetst. De zorgen omtrent de 'trechtersvorming' in de communicatie herkennen wij echter niet. Er zijn communicatieafspraken tussen het college van Oudewater en het ambtelijk apparaat van Woerden. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van het college om de raad goed te informeren.

Er is verharding in de relaties en het gesprek

In de onderlinge relaties en de dialoog is sprake van verharding. Zo heeft een deel van de raad van Oudewater het gevoel dat zij al maanden hetzelfde aangeven, maar dat het tot niets leidt. Er wordt onvoldoende geacteerd. Ook de meldingen in de buitenruimte blijven komen. Omdat hun signalen geen gehoor lijken te vinden, wordt het gesprek stilliger.

Aan de andere kant werkt de gemeente Woerden hard om problemen op te lossen en het college en burgers van Oudewater goed van dienst te zijn. Medewerkers geven aan meer uren te maken voor Oudewater dan zij eigenlijk zouden moeten en tegenvallende kosten (door bijv. landelijke veranderingen in regelgeving, doordat sommige voorziene efficiëncyslagen niet realiseerbaar blijken en bedrijfsvoeringskosten simpelweg dubbel blijken, of doordat er voor bepaalde investeringen geen reserves waren aangelegd in Oudewater) worden naar eigen zeggen opgevangen door Woerden. De inspanningen worden echter niet gezien of geloofd door de raad van Oudewater. Kortom: het beeld ontstaat dat de gemeente Woerden het nooit goed kan doen.

Ook binnen de raad wordt het gesprek scherper gevoerd. Er is een verschil van inzicht. Een deel van de raad vindt de DVO op zichzelf goed functioneren en een deel is het daar pertinent niet mee eens.

Door vast te houden aan de eigen standpunten en het verharde gesprek, komen partijen niet nader tot elkaar. Dit geldt uiteraard niet voor alle onderlinge relaties. Zo is vanuit beide partijen aangegeven dat de relatie en het gesprek tussen de beide gemeentesecretarissen beter is geworden.

4 Analyse

Dit hoofdstuk bevat twee onderdelen: een causaal relatiediagram en een reflectie.

4.1 Causale relaties

Wanneer er verschillende beelden bestaan over de mate waarin iets naar behoren functioneert, komt het maar zelden voor dat er een enkele oorzaak aan te wijzen is. Ook in het geval van de DVO Oudewater-Woerden zijn vele factoren aan te wijzen die in meer of mindere mate hebben bijgedragen aan de uiteindelijke situatie: een van wantrouwen en moeizame relaties. Op zichzelf staand zijn de meeste van deze factoren niet problematisch. In een verder goed functionerende omgeving zou elk van hen hooguit in beperkte mate voor problemen zorgen. Het zijn echter de opeenstapeling en de opeenvolging die ervoor zorgen dat problemen ontstaan, die elkaar ook weer kunnen versterken.

In deze paragraaf ontrafelen wij de beelden, consequenties en relaties tussen die consequenties. Hiervoor maken wij gebruik van een causaal relatiediagram, waarbij de relaties tussen oorzaken, gevolgen en zichzelf versterkende effecten visueel worden weergegeven. In bijlage vier hebben wij voor iedere bevinding die wij in dit hoofdstuk noemen, de causale relaties weergegeven.

De elementen uit de bevindingen

In het vorige hoofdstuk is een groot aantal bevinden benoemd: heersende beelden, situatieschetsen, wensen en feiten. Deze vormen de basis voor het diagram. In figuur 3 in bijlage 4 zijn deze nogmaals weergegeven. In het diagram zijn de bevindingen gegroepeerd naar de domeinen: ambities en belangen, relatie, organisatie en proces.

Gedoe rondom C-projecten

Bij de bevindingen hebben we reeds gezien dat er gedoe is rondom de C-projecten. We hebben daar beschreven dat een belangrijke oorzaak is dat het onderscheid in taken wellicht op papier eenduidig is, maar in de praktijk, uiteraard, minder eenvoudig uitwerkt. Er zijn talloze voorbeelden waarin de indeling arbitrair is.

Het gedoe rondom C-projecten wordt extra gevoed door een aantal andere bevindingen:

- Gemeente Oudewater verlangt hoogwaardige dienstverlening, maar heeft beperkte financiële middelen. Zoals een respondent aangeeft "Ze willen voor een dubbeltje op de eerste rang." Een ander verwoorde het als volgt: "De houding is: Ik geef een rondje, jij betaalt." Als de financiële middelen voldoende zouden zijn, dan zouden meer C-projecten uitgevoerd kunnen worden en is er ook minder druk op de indeling in de categorieën en de bijbehorende begrotingen.
- De belangen van beide organisaties zijn slechts ten dele bekend en het beperkte vertrouwen vanuit Oudewater draagt bij aan het gedoe. Er kan daardoor al snel het beeld ontstaan dat de gemeente Woerden 'gewoon' extra geld wil verdienen en dus zoveel mogelijk in de C-projecten wil duwen of de begroting van de C-projecten kunstmatig opdrijft met hoge (overhead) kosten.

Ten aanzien van de financiële positie willen we nog opmerken dat de beeldvorming hierover sterk uiteenloopt. Een deel van de respondenten geeft aan dat de financiële ruimte die over blijft na uitbesteding van de 60 Fte ambtenaren, beperkt is. Extra's kunnen dus maar moeilijk gefinancierd worden. Dat wordt versterkt door de rekenmethode die de gemeente Woerden hanteert bij projecten. Anderen geven aan dat de financiële situatie juist gezond is en dat de beperkte middelen een 'mythe' zijn.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de financiële positie van de gemeente en vellen derhalve ook geen oordeel. We constateren wel dat het verschil van opvatting over de financiële ruimte tot extra gedoe leidt.

De raad van Oudewater mist sturingsmogelijkheden

De raad heeft het gevoel dat zij haar taken niet kan uitvoeren. We hebben bij de bevindingen reeds aangegeven wat de reden is dat er een gebrek aan sturingsmogelijkheden wordt gevoeld. Het ontbreken van de sturingsmogelijkheden wordt ook gevoeld door een aantal andere observaties:

- Het gedoe in C-projecten zorgt ervoor dat veel van de wensen en verzoeken worden afgedaan als: "dat is een C-project" met daarop gevolgd de opmerking dat er geen budget voor is. Gecombineerd met de planning op de A-activiteiten die voor een jaar vaststaat, maakt dat de raad gedurende een jaar nauwelijks opdrachten of wensen tot uitvoer kan brengen.
- De onvrede over de sturingsmogelijkheden wordt verder gevoeld door de organisatieverschillen tussen beide organisaties. In de oude situatie werden er op informele wijze opdrachten gegeven. Nu wordt er echter gestuurd op processen. Maar, ook een goed doorlopen proces kan als uitkomst hebben dat het niet gebeurt.
- Het gegeven dat de DVO melding maakt van 'samenwerking' en 'dienstverlening' is olie op het vuur. Het beeld bij een opdrachtgever is dat deze opdrachten kan geven die door de opdrachtnemer worden uitgevoerd. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om te zorgen dat het geregeld wordt. Samenwerken, aan de andere kant, is een kwestie van geven en nemen – en dat is in de ogen van sommige actoren niet de bedoeling.

Er is ontevredenheid

Zoals reeds besproken heerst bij een deel van de actoren in de gemeente Oudewater een gevoel van ontevredenheid. Die ontevredenheid wordt extra gevoeld door het gebrek aan sturingsmogelijkheden en het grote aantal meldingen in het fysieke domein dat via allerlei kanalen wordt gecommuniceerd. Daarnaast hebben het onzorgvuldige proces en de minimale meerderheid die voor de DVO heeft gestemd, ook invloed op de stemming.

Tussenoplossingen

De ontevredenheid is een belangrijke reden voor het invoeren van tussenoplossingen zoals het team Oudewater. Het is een oplossing die nodig is gezien de hoogwaardige dienstverlening die gewenst is. Tegelijkertijd zit de dienstverlening in de transitiefase en dus is het wellicht ook geen gekke interventie. Het is evenwel van belang dat aanpassingen en tussenoplossingen zorgvuldig en in een open dialoog kunnen worden besproken en afgewogen.

Er is optimisme

Bij de gemeente Woerden, maar ook bij verschillende actoren in Oudewater, heerst een gevoel dat het steeds beter gaat. Het beeld dat de uitvoering van de DVO zich nog in de transitiefase bevindt en dat er een steeds concretere uitwerking komt van de domeininhoudelijke en governance-afspraken, zorgt voor optimisme. Er wordt door iedereen wel gezien dat de dienstverlening op onderdelen nog steeds verbeterd moet worden, maar dat is wellicht niet zo vreemd. De gemeente Woerden moet immers leren wat het betekent om met een DVO te werken en de hele dienstverlening zit nog steeds in een transitiefase. Op de zakelijke doelen die gesteld zijn, zoals verbeterde kwaliteit van de dienstverlening, horen we vanuit verschillende kanten dat er ook stappen zijn gezet. Reden dus tot optimisme.

Er zijn twee werkelijkheden ontstaan

De beelden over en weer hebben geleid tot twee werkelijkheden. De eerste werkelijkheid is dat van ontevredenheid, achterdocht en het gevoel niet in control te zijn. De tweede werkelijkheid is dat er hard wordt gewerkt, er zelfs meer wordt gedaan dan op basis van de DVO en UVO strikt zou hoeven (bijv. meer uren voor Oudewater dan afgesproken, of financieel bijleggen bij tegenvallers of onvoorziene kosten) en dat de resultaten naar behoren zijn. Omdat een echte nulmeting ontbreekt en er geen procesbegeleider is die de regie houdt op de transitie, blijven deze beelden ver uit elkaar staan. Het zijn twee werkelijkheden die met elkaar de strijd aan gaan.

Er is teleurstelling

De twee werkelijkheden leiden tot teleurstelling. Aan de kant van Woerden heerst het gevoel dat er keihard wordt gewerkt, dat de communicatieafspraken goed functioneren en er goede dienstverlening wordt geleverd, maar dat deze niet worden erkend door de opdrachtgever. Overigens wordt opgemerkt dat de inzet wel door het college van Oudewater wordt erkend en gewaardeerd.

Aan de kant van Oudewater en dan vooral bij een deel van de raad, is er ook teleurstelling. Er wordt regelmatig aangegeven dat diensten onvoldoende zijn, het onderhoud aan de openbare ruimte niet voldoet en de wens om beter geïnformeerd te worden. Op die manier kan zij haar kaderstellende en controlerende taken uitvoeren. Desondanks lijkt er weinig vooruitgang te worden geboekt.

Aan beide kanten is de wens om open en eerlijk het gesprek te voeren over wat goed gaat en waar zich knelpunten voordoen. Een ontspannen gesprek kan op dit moment evenwel niet worden gevoerd.

Er is verharding in de relaties en het gesprek

In de onderlinge relaties en de dialoog is sprake van verharding. Omdat een echte, open dialoog ontbreekt worden we steeds stelliger over de ander. Vanuit de kant van Oudewater wordt deze verharding gevoeld door het gedoe rondom de C-projecten en het gevoel sturingsmogelijkheden te missen. Vanuit de kant van Woerden wordt de verharding vooral gevoeld door de teleurstelling: het is toch nooit goed genoeg.

Het resultaat: een vicieuze cirkel

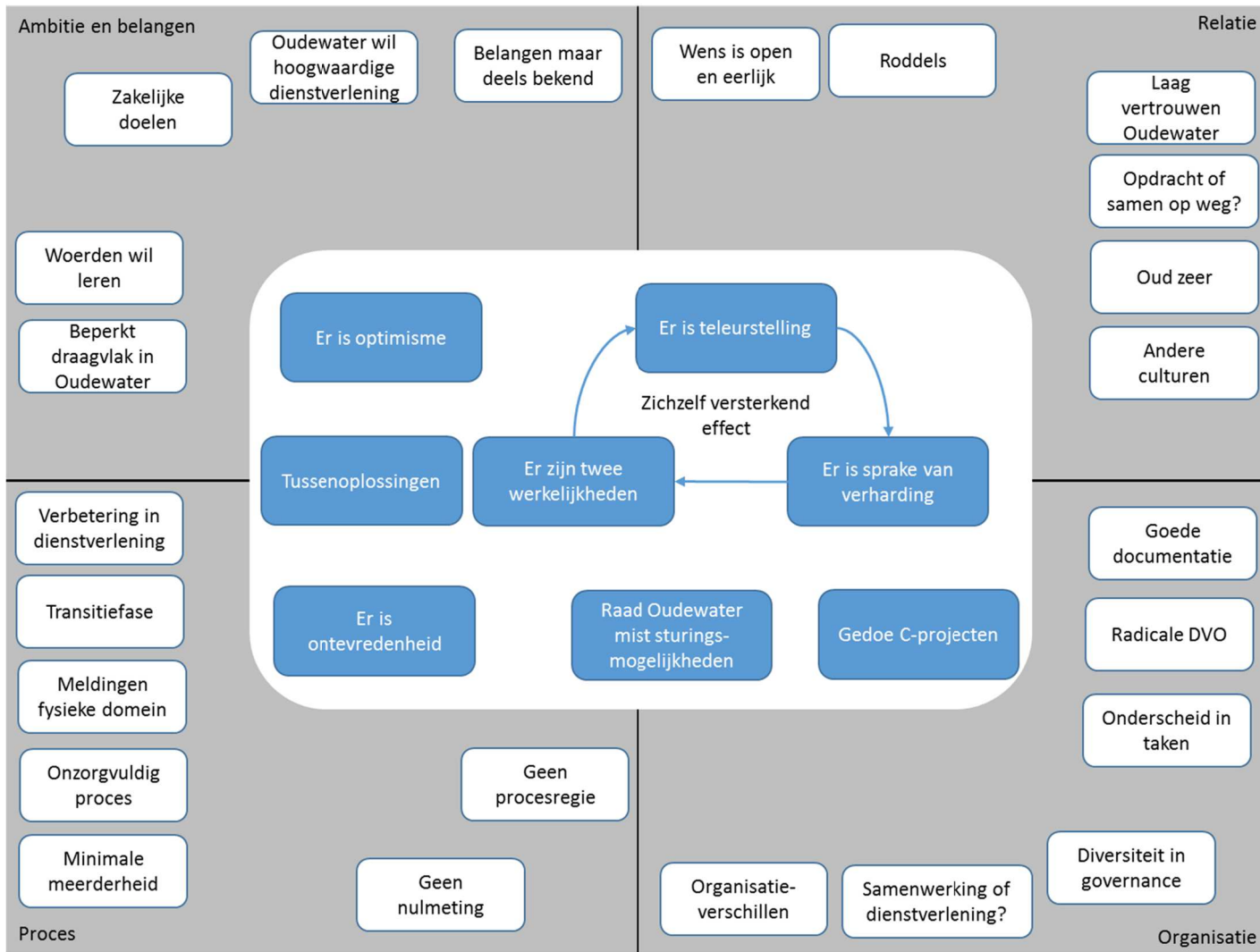
De twee werkelijkheden, de teleurstelling en de verharding hebben een versterkend effect op elkaar. De verharding zorgt ervoor dat een open en eerlijk gesprek niet of nauwelijks meer mogelijk is. Er vindt verharding plaats in het gesprek en in de beelden die men heeft. De twee werkelijkheden worden gevoed door voorbeelden en door de starre houding van de ander. De twee werkelijkheden geven extra voeding aan de teleurstelling. 'We werken hard' of 'we hadden zo'n mooie gemeente en die is aan het verloederen'. Dat leidt op haar beurt weer tot extra verharding en de wil om het eigen belang niet op te geven. De verharding leidt er ook toe dat de gemeenteraad de rapportages niet meer gelooft. Anderzijds vragen andere actoren zich steeds meer af welke informatie zij nog moeten geven aan de raad: het wordt immers toch niet geloofd. Of het wordt gebruikt om aan te tonen dat het onvoldoende is. De wens om een open en eerlijk gesprek te voeren, is er nog steeds, maar het wordt alsmaar lastiger.

4.2 Reflectie

Als we het causaal relatiediagram (zie figuur 2 op de volgende bladzijde) beschouwen dan is het beeld niet erg positief. Er wordt door veel actoren hard gewerkt aan een goed dienstverlening, maar het leidt onder de streep niet tot meer tevredenheid. Hoewel sprake is van twee werkelijkheden, waarbij een deel van de respondenten positief is over de stappen die worden gezet, is niemand positief over de manier waarop de actoren met elkaar omgaan. Er is sprake van verharding in de gesprekken en ook over de beelden die men over elkaar heeft.

Het causaal relatiediagram laat zien dat er niet een factor is die verklaart waarom de huidige situatie is ontstaan. Het is een samenspel van factoren dat tot de huidige situatie heeft geleid. Gegeven deze op elkaar inwerkende factoren is het onwaarschijnlijk dat een interventie op een van de verklarende factoren de huidige situatie kan verbeteren. Er zijn immers allerlei andere krachten die ervoor zorgen dat de huidige situatie in stand blijft. Op die manier wordt de vicieuze cirkel niet doorbroken.

In een situatie als deze is een ander type interventie nodig. Een interventie die zorgt dat de huidige patronen doorbroken worden.



Figuur 2 – Een versterkend effect van verharding, twee werkelijkheden en teleurstelling

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In de vraagstellingen is als eerste de vraag gesteld: *wat is de tevredenheid van de contractpartners over de DVO*. Daarbij worden drie onderdelen genoemd, te weten de inhoud, de afspraken en de leveringscondities. Voor de beantwoording van deze eerste vraag maken wij een onderscheid op twee niveaus. Het eerste niveau is de DVO in enge zin, te weten de overeenkomst op papier. Het tweede niveau is de DVO in brede zin en daarmee doelen we op de dienstverlening van Woerden aan Oudewater, de concrete uitwerking in de praktijk.

5.1.1 De DVO als overeenkomst

Als we kijken naar de DVO dan vallen een aantal zaken op die ook in de bevindingen zijn gerapporteerd:

- Het is een rigoureuze DVO. Er is gekozen om alle ambtenaren van de gemeente Oudewater behalve de griffier en de gemeentesecretaris onder te brengen bij de gemeente Woerden.
- Er is sprake van gedwongen winkelnering; waarbij alle diensten van de gemeente Woerden worden afgenomen. Die gedwongen winkelnering is overigens niet merkwaardig gezien de ambtenaren die door de gemeente Woerden zijn overgenomen en de financiële risico's die hiermee gepaard gaan voor de opdrachtnemer.
- Er wordt gesproken over een samenwerkingsrelatie én over een opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie.
- De hele financiële functie inclusief de controllersfunctie is uitbesteed aan de gemeente Woerden.
- Er is een categorisering aangebracht in taken. Per categorie geldt een ander regime van betaling en aansturing.
- De DVO is vervolgens verder uitgewerkt in jaarlijkse UVO's met duidelijke kpi's waarover periodiek wordt gerapporteerd en dat onderwerp van gesprek is tussen beide gemeentesecretarissen.

De mate van tevredenheid over de overeenkomst loopt uiteen. In de gemeenteraad van Oudewater, en alleen daar, is negatief gesproken over de overeenkomst zelf. In alle andere gesprekken wordt ontevredenheid over de DVO niet genoemd. In die andere gesprekken gaat het vooral over het zo goed mogelijk invullen van de DVO, o.a. door het opstellen van UVO's en domeinplannen, daarop sturen en over rapporteren.

Als wij de DVO en de andere bijbehorende documenten analyseren dan valt ons op dat de DVO rigoureuze is en dat is niet zonder gevaar. In onze observaties beschrijven wij dat de gemeente Woerden weinig ervaring heeft met DVO's, maar datzelfde geldt voor de gemeente Oudewater. Dergelijke grootschalige uitbestedingen met relatief onervaren partijen op het gebied van uitbestedingen leiden tot veel gedoe en irritatie. Dat zien we in allerlei sectoren terug.

De DVO op zichzelf bevat een onderdeel waar wij anders over zouden adviseren en dat is de controllersfunctie. College en raad hebben een belangrijke taak in het aansturen en regie voeren van de dienstverlening uit de gemeente Woerden. Om die regie te kunnen voeren en voor de raad om kaders te kunnen stellen, is control noodzakelijk. Die control kan bij de gemeente Woerden worden belegd, maar moet dan wel onder directe, functionele aansturing van de gemeente Oudewater staan. Met de komst van team Oudewater naar de gemeente Oudewater en met de aangepaste rol van de gemeentesecretaris van de gemeente Oudewater gaat de controllersfunctie weer terug naar de gemeente Oudewater. Daarmee lijkt dit probleem op het eerste gezicht te zijn opgelost. Echter, diverse actoren maken zich zorgen over het feit dat er veel rollen (ambtelijk opdrachtgever, inhoudelijk teammanager van team Oudewater en daarmee tegelijkertijd opdrachtnemer/uitvoerder, en controller) bij één functie belegd zijn.

Voor alle andere onderdelen van de DVO is de keuze weliswaar rigoureu, maar geen fundamenteel probleem. Er is ons inziens dus geen sprake van weeffouten. In het causaal relatiediagram wordt gesteld dat de DVO bijdraagt aan de ontevredenheid en in de raad is dat ook genoemd. Het is echter onze stelling dat aanpassingen in de DVO leiden tot meer tevredenheid, of juist tot meer gedoe en complexiteit.

5.1.2 De DVO als dienstverlening

In de bevindingen en in de analyse is uitgebreid stilgestaan bij de algemene tevredenheid over de dienstverlening van de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater. De ontevredenheid en de teleurstelling zijn groot. Het huidige samenspel tussen de betrokken actoren leidt tot verharding in de relaties.

Het grootste aandachtspunt bij de bevindingen over de dienstverlening is het gebrek aan sturingsmogelijkheden dat een deel van de raad van de gemeente Oudewater ondervindt. Dat is een serieus probleem dat opgelost moet worden. Het is daarbij wel van belang waar die sturing over gaat. Sturing vanuit de raad gaat immers niet over de wijze waarop ambtenaren hun taken uitvoeren en dus de wijze waarop diensten aan de gemeente Oudewater tot stand komen. Het moet dan gaan over de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol die de raad heeft. Kan zij die rollen voldoende invullen?

Als het gaat om de overige bevindingen zijn die vooral een verklaring en een optelsom voor de teleurstelling die bij veel actoren overheerst. Daarop is actie nodig. Het probleem is echter dat een actie vanuit de contractpartners op een of een paar van de observaties vermoedelijk niet zal bijdragen aan een verbetering van de situatie. Iedere interventie wordt namelijk geplaatst in de huidige verstoorde relatie.

Een voorbeeld om deze dynamiek te illustreren is de (tijdelijke) oplossing van team Oudewater. Het is mogelijk een goede oplossing. Volgens veel respondenten bij de gemeente Woerden is het echter een stap terug en is het wederom een blijk van het wantrouwen dat de gemeente Oudewater heeft in de gemeente Woerden. Door een deel van de respondenten bij de gemeente Oudewater wordt de oplossing van team Oudewater anders uitgelegd. Het is voor hen een duidelijk signaal dat de DVO niet goed

functioneert, dat de gemeente Woerden te procesmatig en procedureel is en dat de gemeente Woerden zich dat nu ook realiseert. Waarom zouden zij anders deze oplossing implementeren?

Kortom: er is een gevaar dat iedere interventie binnen de context van de huidige DVO zal bijdragen aan extra verharding van de relaties. Met andere woorden kleine aanpassingen en verbeteringen zullen niet werken. Er is iets anders nodig om de tevredenheid te vergroten.

5.2 Aanbevelingen

Onze aanbeveling is om op één cruciaal punt in de hele analyse in te grijpen en dat is op de kaderstellende en controlerende rollen die de raad van Oudewater heeft. Het oplossen van dit probleem is een absolute noodzaak, maar ook een manier om weer nader tot elkaar te komen. Het is de hefboom om de verharde relaties tussen partijen weer in beweging te krijgen. We denken dan vooral aan de volgende relaties a) tussen de fracties in de gemeenteraad van Oudewater, b) tussen het college, de gemeentesecretaris en de gemeenteraad van Oudewater en c) tussen beide gemeenten in bredere zin.

Acties

Ons advies:

1. Stel een onafhankelijke procesmanager aan die het proces tussen gemeenteraad en college van Oudewater en de gemeente Woerden opstart. Het gaat om een persoon die door beide gemeenten als neutraal wordt gezien.
2. Ontwerp een duidelijk proces met duidelijke go / no-go momenten en met duidelijke spelregels, zodat iedereen weet waar zij aan toe zijn.
3. Creëer een setting waarbij de politieke rol een plaats kan krijgen, zonder dat ze het gesprek verstoort. De procesmanager moet ervoor zorgen dat er voldoende veiligheid ontstaat waardoor deelnemers aan het proces open en eerlijk durven te zijn.
4. Ga vervolgens met de betrokkenen aan de slag om de huidige problematiek scherp te krijgen: wat gaat er nu precies mis en waar ligt dat aan? Indien de oplossing niet eenvoudig te vinden is dan kan het interessant zijn om een aantal concrete cases waarin de rollen niet tot hun recht kwamen te onderzoeken. Wat is er precies gebeurd? Wie deed wat en wanneer? Op die manier kunnen de problemen boven tafel komen.
5. Maak op basis van die analyse een gezamenlijk plan om te komen tot verbeteringen.
6. Maak een gezamenlijke stip op de horizon die verder gaat dan de zakelijke doelen. Dat kan zorgen voor inspiratie die mensen verbindt in plaats van tegen elkaar opzet. Die stip heeft betrekking op de rollen van de raad. Dat kan bv. aan de hand van de volgende vraag: "Stel we zijn twee jaar verder in de dienstverlening en de rollen zijn goed belegd, wat hebben we dan wel dat we nu niet hebben?"
7. Maak gezamenlijk een verhaal van het traject dat verteld kan worden aan de achterbannen.



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

Voorwaarden

Om deze acties te laten slagen, benoemen wij hier een aantal voorwaarden:

- De raad en het college van de gemeente Oudewater moeten zich willen committeren aan het proces zoals hierboven geschetst. Zonder dat commitment hebben de aanbevelingen geen effect.
- De procesmanager moet 'neutraal' zijn en heeft bij voorkeur geen band of verleden met beide gemeenten.
- Er wordt een kleinere commissie opgericht die als opdrachtgever optreedt richting de procesmanager. De commissie opereert op vergelijkbare wijze als de commissie die dit onderzoek heeft begeleid. Met deze commissie kunnen eerste concepten en acties worden gedeeld en getoetst.

DVO

Voorts is ons advies om vooralsnog niets rigourees aan te passen aan de DVO. De contractpartners hebben clausules opgenomen die het absoluut onaantrekkelijk maken om uit de dienstverlening te stappen en het zal alleen maar bijdragen aan extra gedoe en verharding en niet aan een verbetering van de huidige situatie, noch aan de dienstverlening aan het college of de inwoners van Oudewater. De uitkomsten van het traject om te bepalen wat er nodig is om de rollen van de gemeenteraad van Oudewater goed vorm te geven, kunnen wel aanleiding geven om aspecten van de DVO of de onderliggende UVO aan te passen.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

- Rapport Berenschot Verkenning samenwerking Lopikerwaard (31-5-2011)
- Raadsbesluit samenwerkingsmodel (4-7-2013)
- Businesscase Berenschot Oudewater-Woerden (30-9-2013)
- Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden (16-12-2013)
- Dienstverleningsovereenkomst DVO (20-12-2013)
- Programmacontract Werken voor Oudewater en Woerden (3-2-2014)
- Governance afspraken (14-10-2014)
- Financiële afspraken (14-10-2014)
- Uitvoeringsovereenkomst 2015 Oudewater-Woerden (2-12-2014)
- Presentatie raad Tussenbalans (14-4-2015)
- Burgerpeiling Oudewater en Woerden (28-4-2015)
- EY rapportage audit op toezicht en informatievoorziening (9-5-2016)
- Programmabegroting Oudewater 2016
- Uitvoeringsovereenkomst 2016 Oudewater-Woerden (14-3-2016)
- Domeinrapportage Woerden (juni 2016)
- Domeinrapportage Oudewater (augustus 2016)
- Rapportages medewerkerstevredenheid (januari 2016); ziekteverzuimcijfers (eerste helft 2016); klanttevredenheid balies Oudewater en Woerden (eerste helft 2016); kwartaal- en halfjaarcijfers Wijkonderhoud (2016)

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Individuele gesprekken (10)

- Dhr. P. Verhoeve – burgemeester gemeente Oudewater
- Dhr. B. Vermeij – wethouder gemeente Oudewater
- Dhr. A. de Regt – wethouder gemeente Oudewater
- Dhr. V. Molkenboer – burgemeester gemeente Woerden
- Dhr. P. Holtrigter – gemeentesecretaris gemeente Oudewater
- Dhr. M. van Kruijsbergen – gemeentesecretaris gemeente Woerden
- Mevr. K. van den Heuvel – directeur sociaal domein en informatievoorziening
- Dhr. V. Griessler – directeur openbare ruimte en bedrijfsvoering
- Mevr. Y. van den Blink – teammanager Klantcontactcentrum
- Mevr. C. Hartog – medewerker burgerzaken (backoffice en balie gemeente Oudewater)

Groepsgesprekken (33)

- Gemeenteraad Oudewater (8)
 - dhr. R.A. van den Hoogen
 - dhr. W.K. Knol
 - dhr. A.Th. Wildeman
 - dhr. K. de Bruijn
 - dhr. I.P.F. Boreel de Mauregnault
 - mw. A.P.M. van Wijk
 - dhr. J. Broere
 - dhr. P. Verhoeve (raadsvoorzitter)
- Team ICT (5)
 - Hans Harskamp – sr specialist, projectleider ICT bij de totstandkoming van de samenwerking WOW
 - René Ringeling – specialist, voormalig ICT medewerker van Oudewater
 - Chris Gielen – sr systeembeheerder, projectleider HNW-ICT
 - Luigi Maduro – medewerker Servicedesk, ICT consulent voor Oudewater
 - Floris Herrman – teammanager
- team Oudewater (3)
 - Dick van Strijen – financieel consulent Oudewater
 - Tim Hoijing – projectmedewerker ruimtelijke ordening
 - Ad den Boer – beleidsmedewerker ruimtelijke ordening



*samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships*

- Team OWZ (3)
 - Alide de Leeuw – beleidsmedewerker volksgezondheid, GGD en 1^e en 2^e lijnszorg
 - Gerard Kraaikamp – beleidsmedewerker W&I, participatie, Ferm Werk
 - Rick de Jongh – teammanager

- Team Wijkonderhoud (4)
 - John van der Krogt
 - Eddy Vianen
 - Theo Spruit
 - Michel de Groot – teammanager



samenwerken in allianties,
netwerken en partnerships

Bijlage 3: Toelichting op het Common Eye model op samenwerken

In het model staan vijf condities centraal. In deze bijlage volgt een beknopte toelichting per conditie.

Gedeelde ambitie

Partijen gaan pas samenwerken wanneer zij geloven dat de samenwerking betekenisvol is en ook echt meerwaarde oplevert voor de eigen organisatie. In de gedeelde ambitie van de samenwerking moeten alle partijen zich herkennen. Het goede gesprek hierover met elkaar voeren is van wezenlijk belang.

Recht doen aan belangen

Iedereen heeft belangen, het gaat erom recht te doen aan die belangen. Als dat niet gebeurt, gaan partijen dwarsliggen, haken ze af of gaan ze elkaar tegenwerken. Het is de kunst om met respect voor elkaars belangen te komen tot oplossingen die in ieders belang zijn. Er zijn drie soorten belangen: individuele belangen - organisatiebelangen - collectieve belangen.

Persoonlijk samenwerken

Samenwerken is een samenspel van mensen die al dan niet iets willen. Persoonlijke verhoudingen en relaties spelen altijd een rol en zijn net zo belangrijk als inhoudelijke argumenten. Het is mensenwerk en daarbij is altijd sprake van sociaalpsychologische processen en groepsdynamiek. Samenwerking overstijgt het individuele, maar tegelijkertijd neemt iedereen in een samenwerking zichzelf mee.

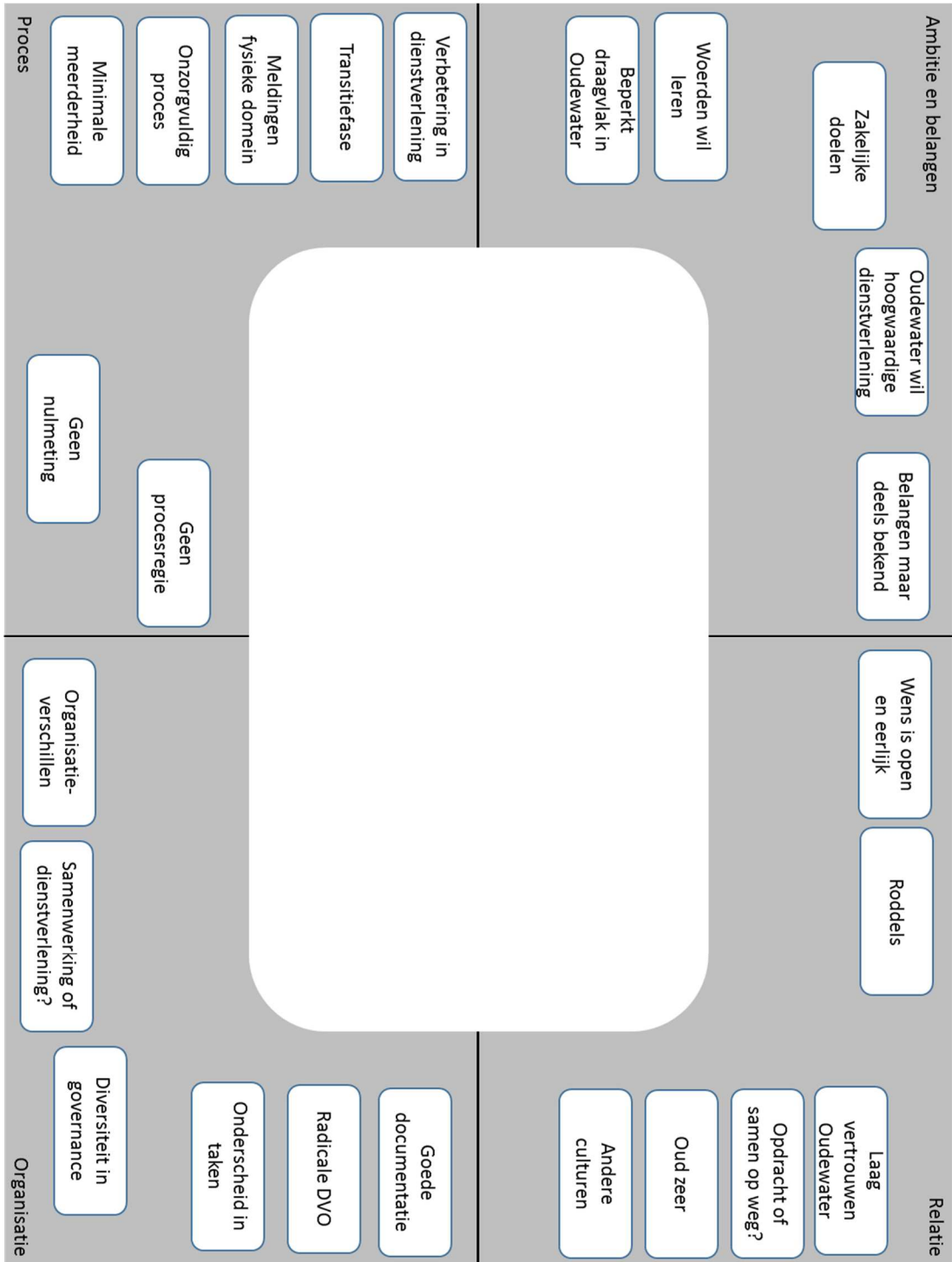
Professioneel organiseren

Iedere samenwerking moet je goed en professioneel organiseren. Daarvoor zijn voorbeelden, archetypen, overwegingen en oplossingen beschikbaar. Een passende organisatievorm sluit een-op-een aan op de gezamenlijke ambitie en is zo licht mogelijk georganiseerd. Dat geeft de meeste flexibiliteit in het vervolgproces.

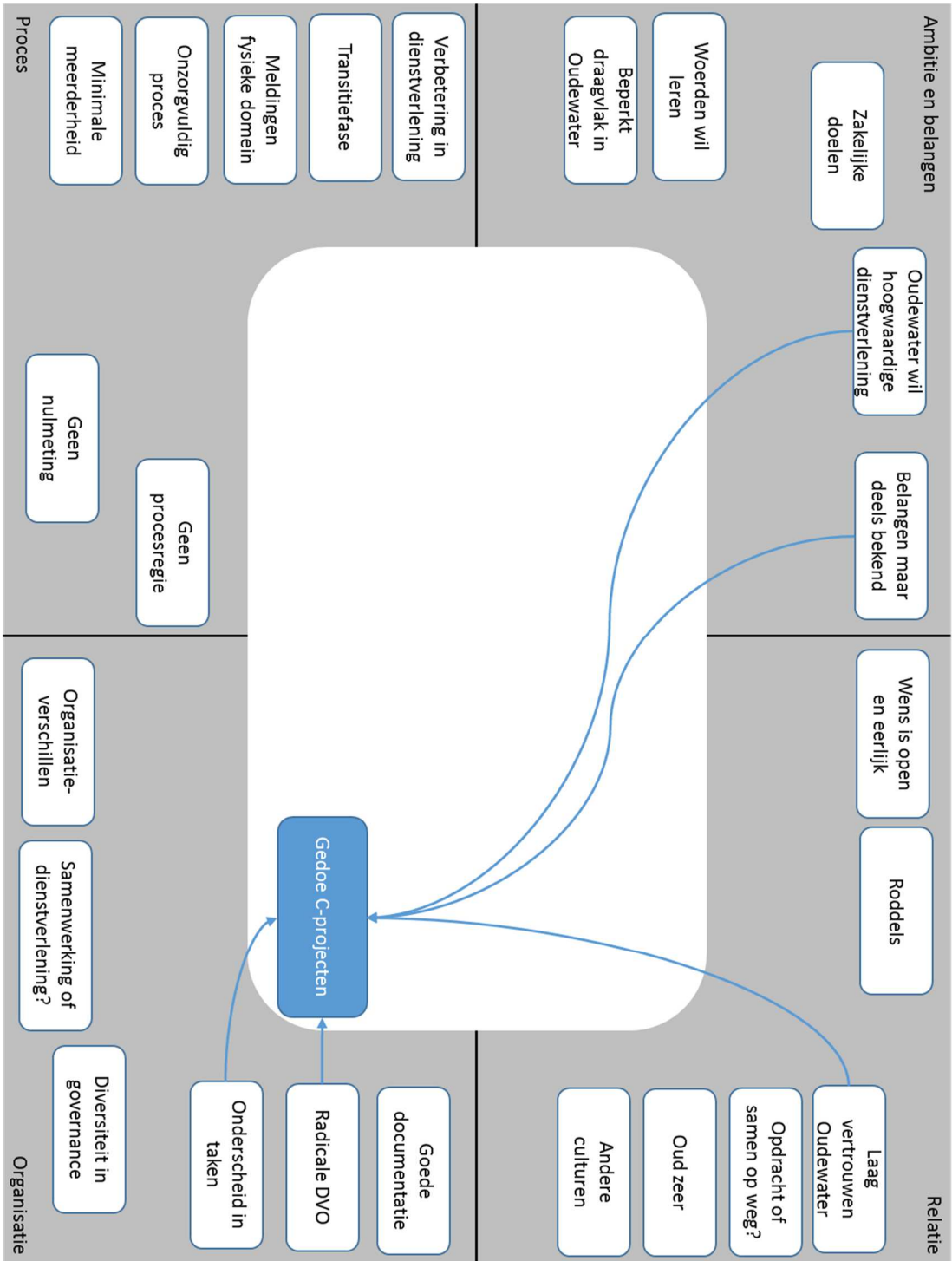
Betekenis gevend proces

Een belangrijke vraag waar je altijd mee te maken hebt in samenwerkingen is: Hoe pak je het aan? Een betekenis gevend proces geeft antwoord op de volgende vragen: Hoe kunnen we de goede dingen op het goede moment doen? Hoe komen we op een goede manier in gesprek en tot overeenstemming? Welke rol heeft een ieder daarbij en wie heeft de procesregie?

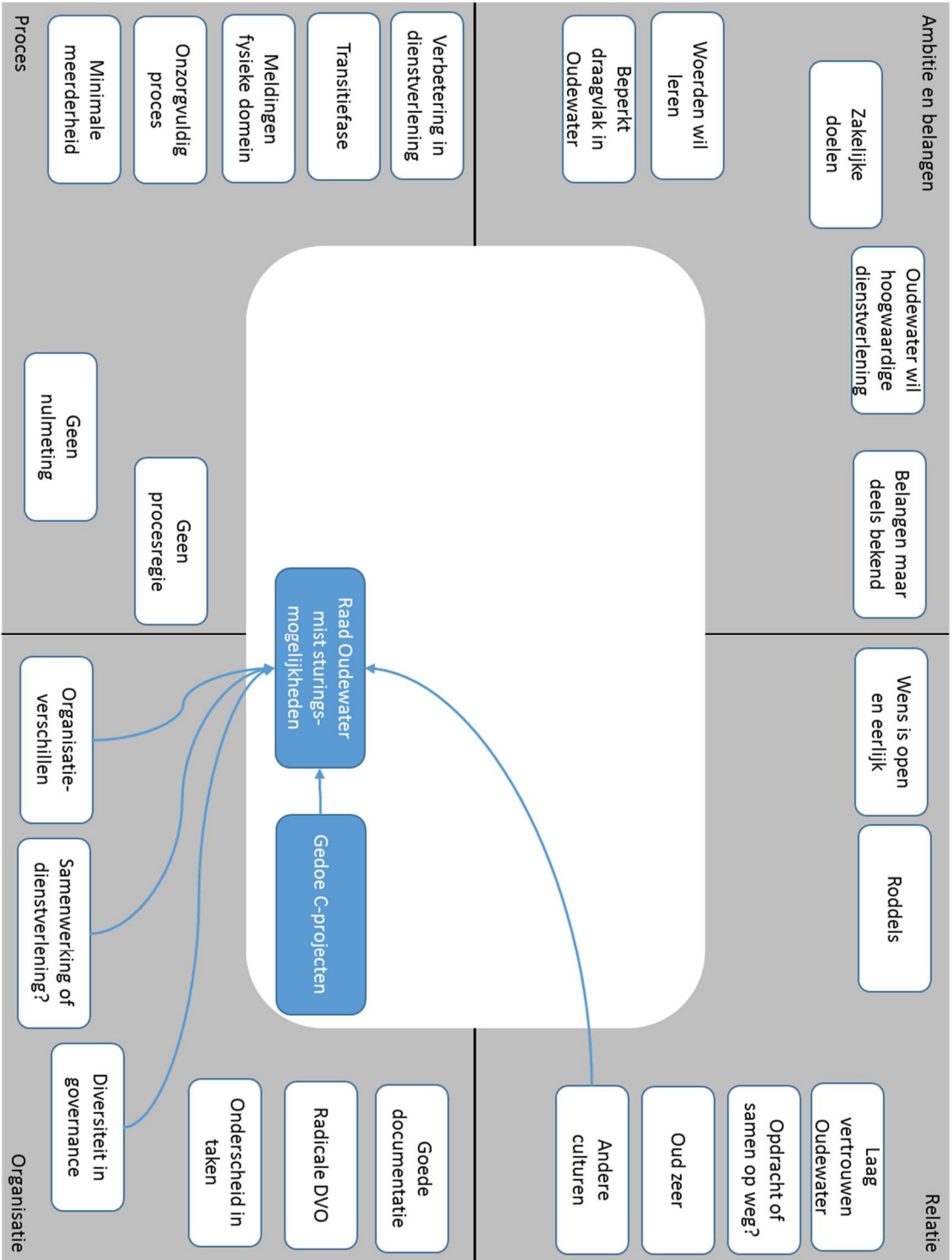
Bijlage 4: Causale relatiediagrammen



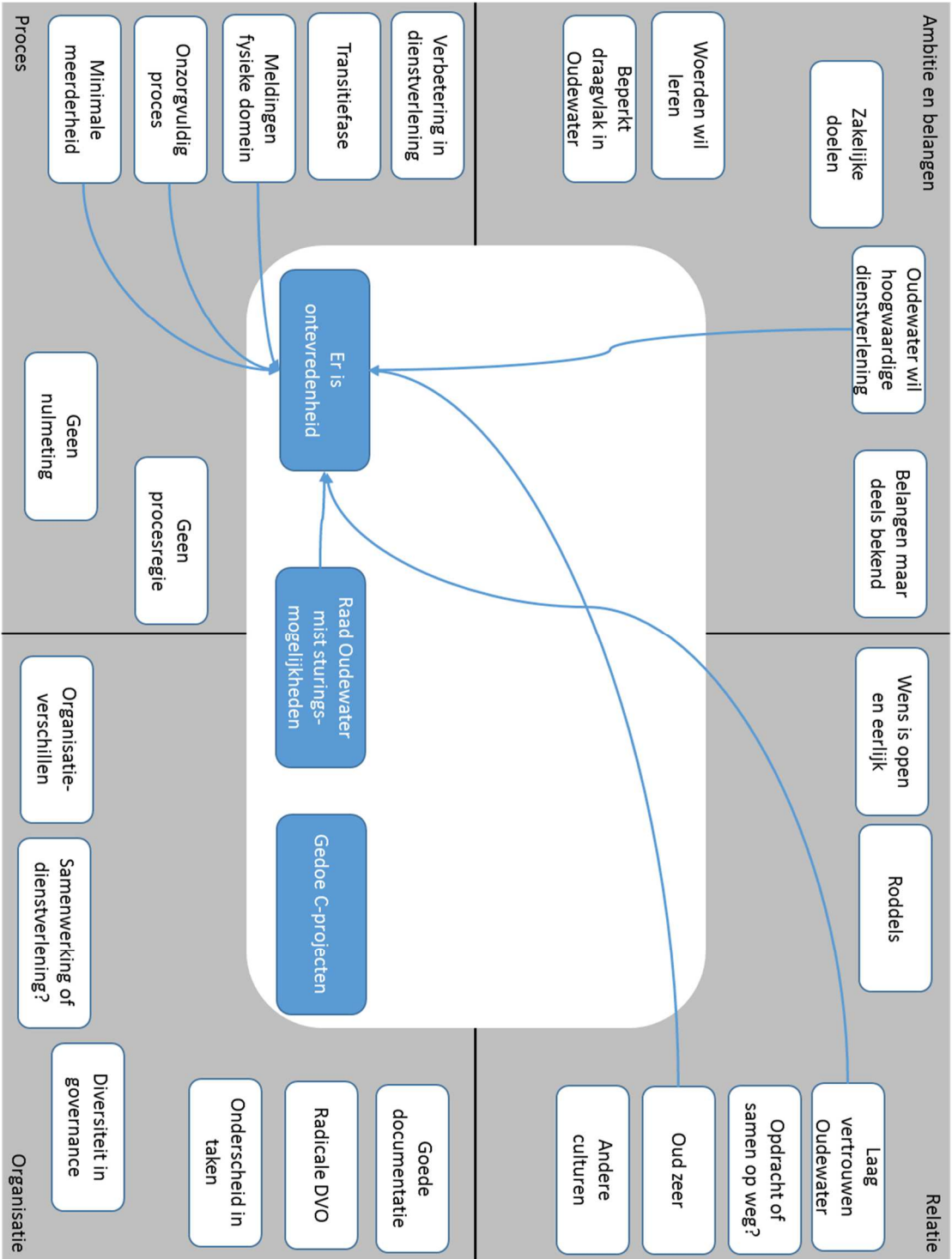
Figuur 3 – De bevindingen op de vijf condities



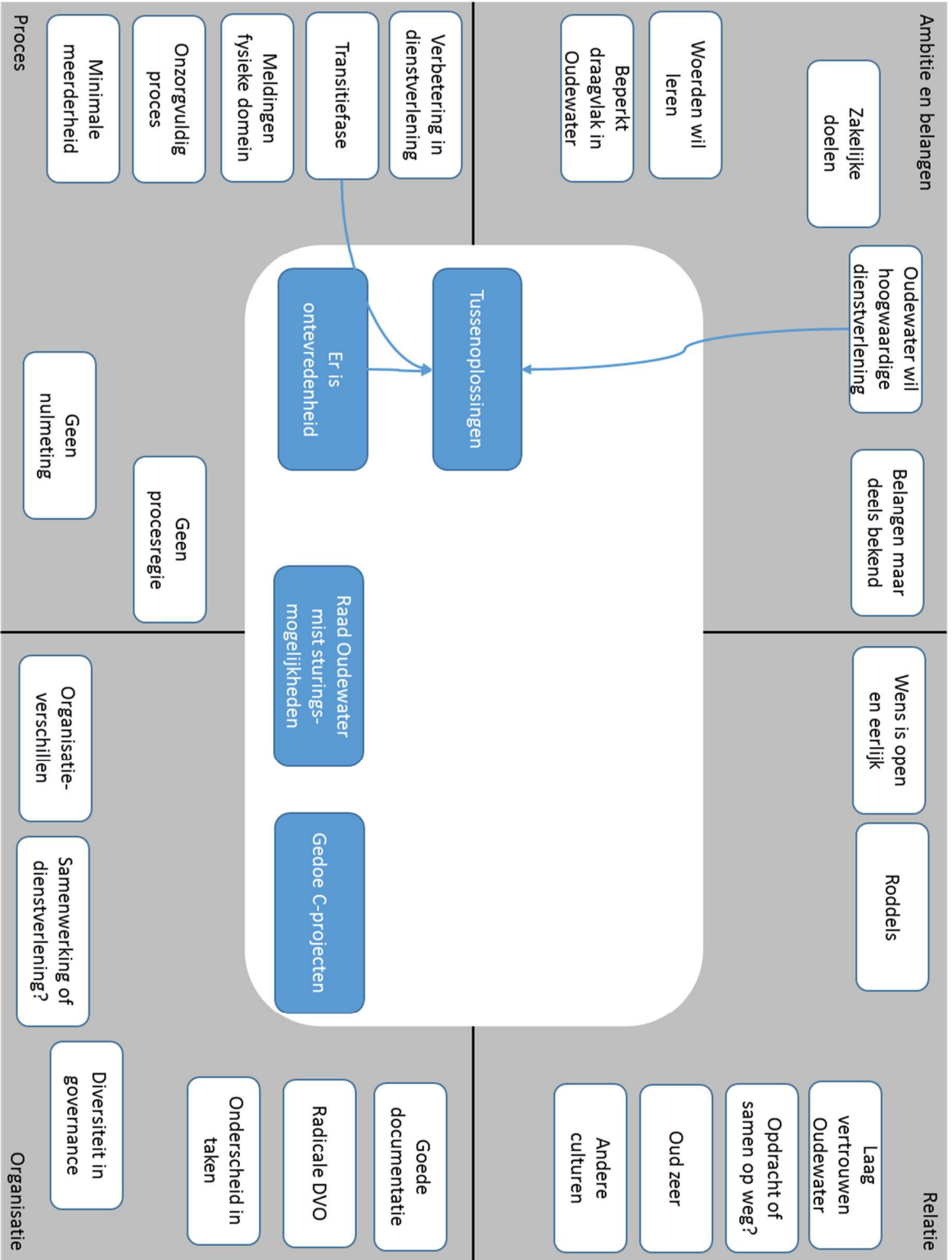
Figuur 4 – Gedoe C-projecten



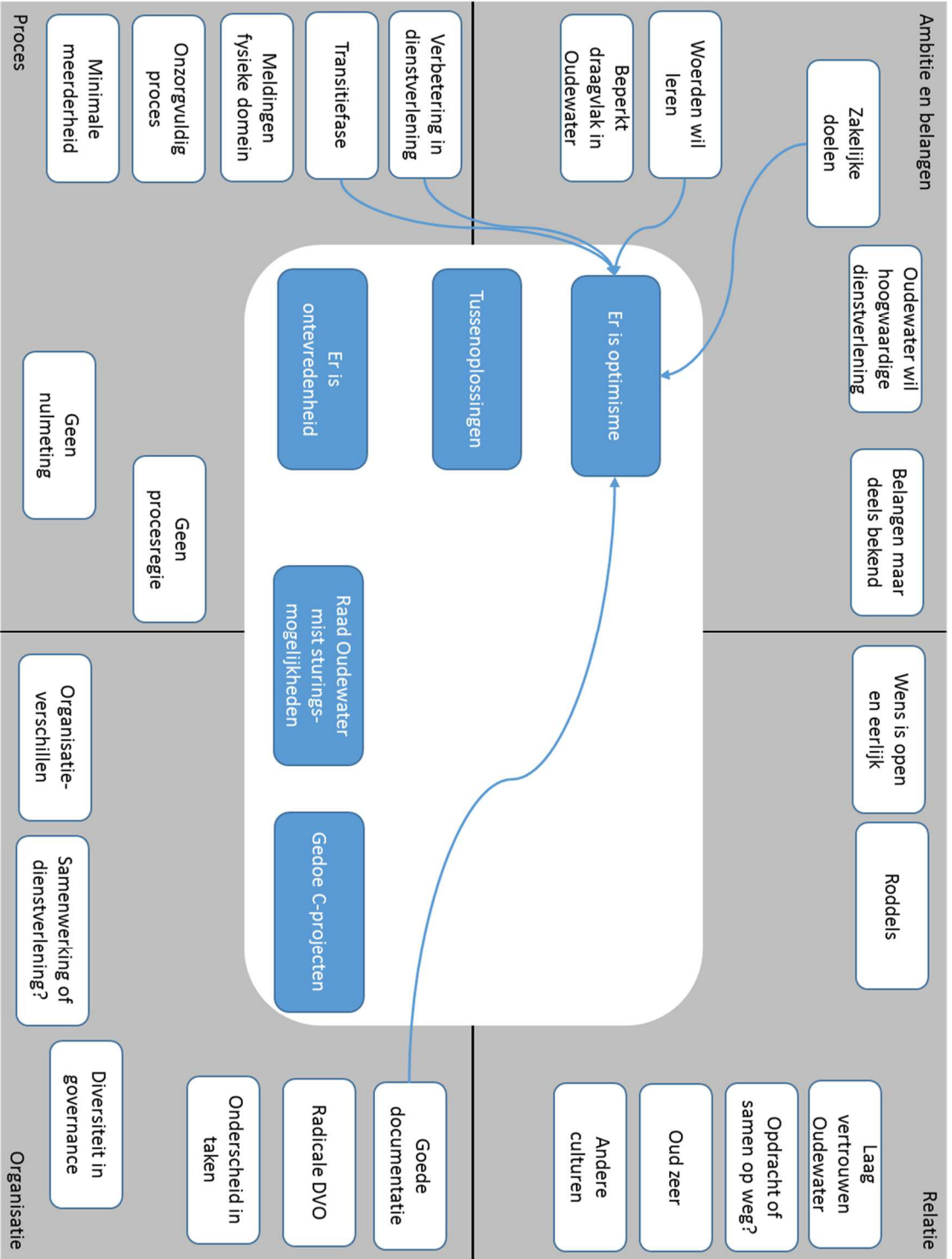
Figuur 5 – Ontbreken sturingsmogelijkheden



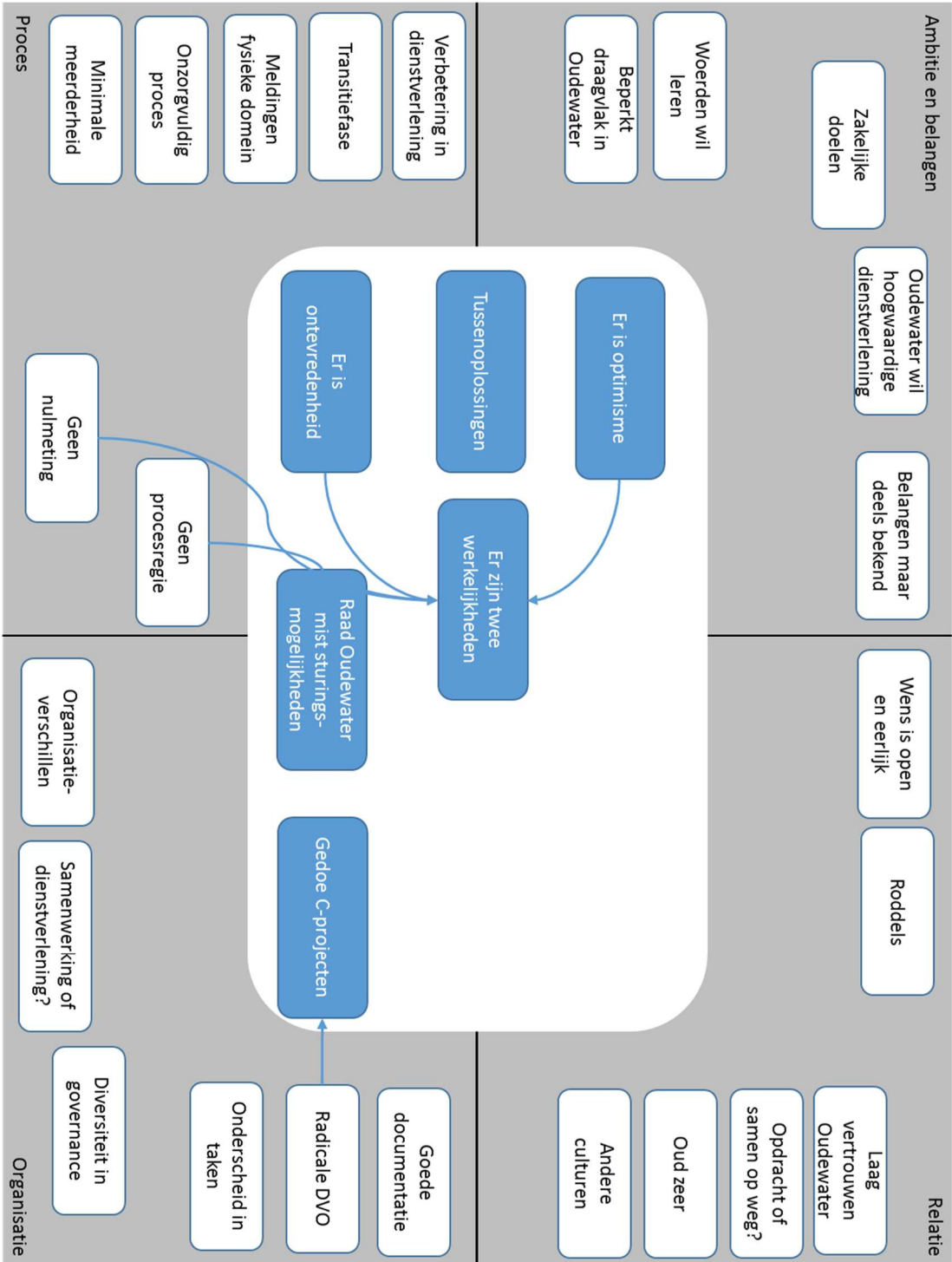
Figuur 6 – Er is ontevredenheid



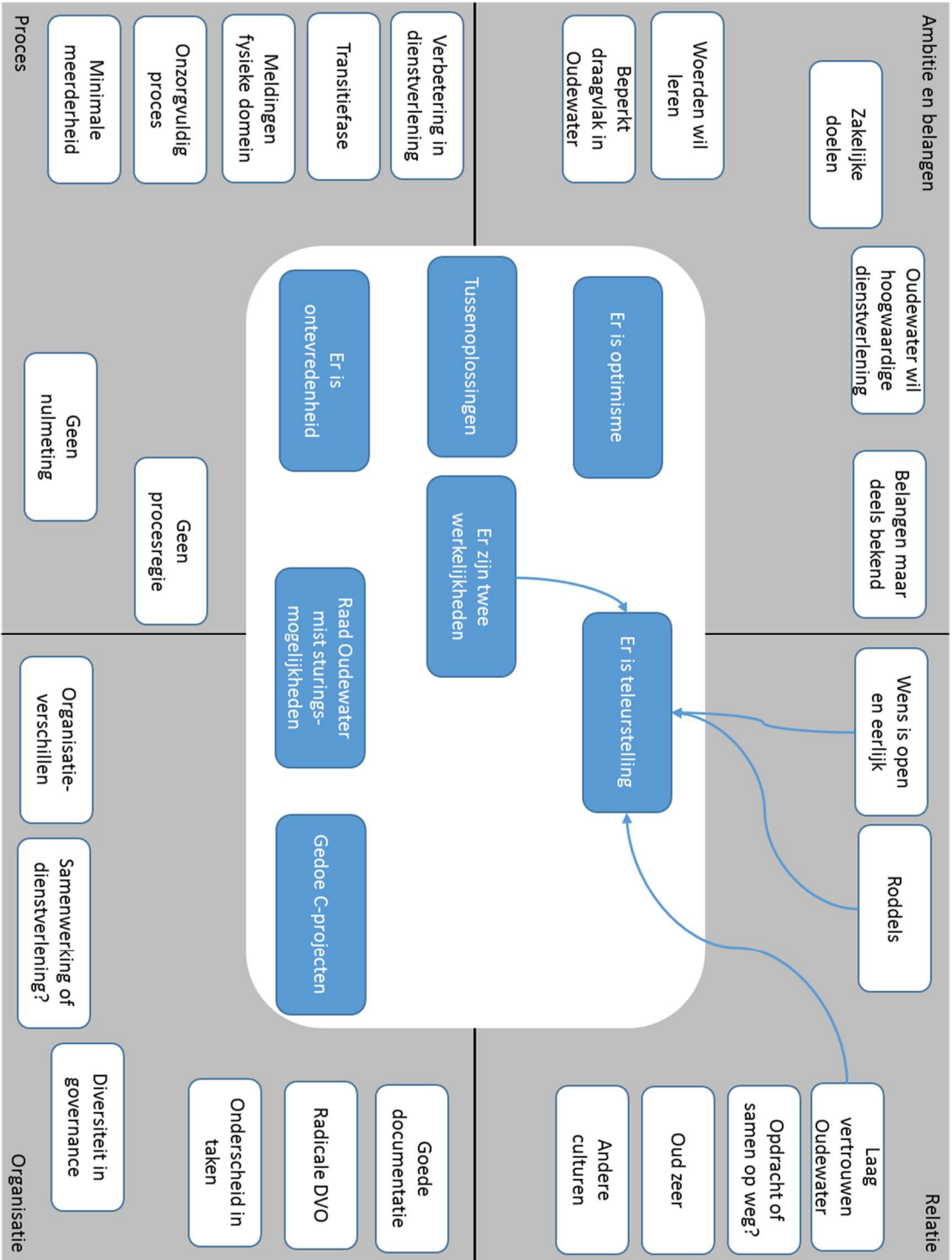
Figuur 7 – Invoering van tussenoplossingen



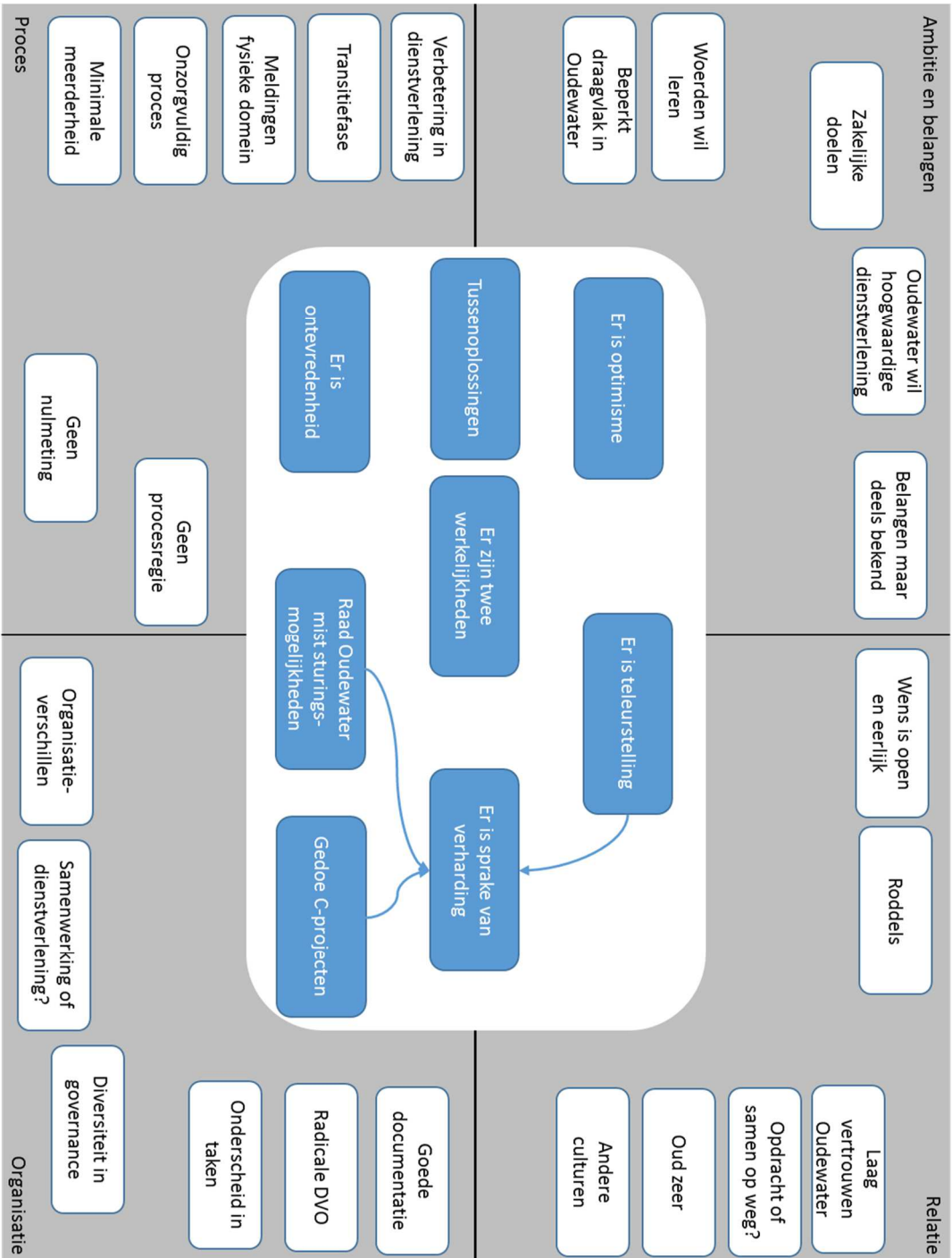
Figuur 8 – Er is optimisme



Figuur 9 – Er zijn twee werkelijkheden



Figuur 10 – Er is teleurstelling



Figuur 11 – Er is sprake van verhanding