

Evaluatie DVO Woerden en Oudewater

Plan van aanpak

Auteurs Stan van de Laar, Ben Maes en Maartje de Rond
Versie Definitief, ter vaststelling colleges
Plaats Woerden en Oudewater/Eindhoven

Inhoudsopgave

1. Context en aanleiding
2. Doel en reikwijdte
3. Hoofd- en deelvragen evaluatie
4. Nadere duiding elementen evaluatie
5. De aanpak van de evaluatie
6. Eerste beeld bij outline evaluatierapport
7. De aanpak in de tijd uitgelijnd

1. Context en aanleiding

Context

De samenwerking tussen Woerden en Oudewater gaat terug naar 2011. Organisatieadviesbureau Berenschot voerde een verkenning uit voor het versterken van de bestuurskracht in de Lopikerwaard.

Uit dit onderzoek bleek dat een samenwerking tussen de gemeenten Woerden en Oudewater kansrijk was. Naar aanleiding hiervan hebben de colleges van burgemeester en wethouders van Woerden en Oudewater in december 2011 besloten om de ambtelijke organisatie van Oudewater te integreren in de organisatie van Woerden. In 2012 hebben de gemeenteraden van beide gemeenten het formele besluit tot ambtelijke integratie genomen.

In 2013 is de eerste kaderstellende dienstverleningsovereenkomst (hierna DVO) vastgesteld, waarmee de ambtelijke integratie per 1 januari 2015 operationeel is geworden. Na individuele externe evaluaties in 2019 vanuit beide gemeenten op de samenwerking, is besloten om de DVO te herijken en verlengen.

Aanleiding

De huidige DVO loopt op 1-1-2026 van rechtswege af. In de DVO is bepaald dat anderhalf jaar voor afloop beide gemeenten gezamenlijk afspraken maken over het vervolg na 2025. Dit betekent dat voor beide partijen het moment aanbreekt om een besluit te nemen over het al dan niet verlengen van de samenwerking en het opstellen van een herijkte DVO óf het verkennen van andere scenario's. Hiertoe is & Van de Laar gevraagd om voor beide gemeentebesturen een evaluatie van de huidige DVO uit te voeren.

2. Doel en reikwijdte

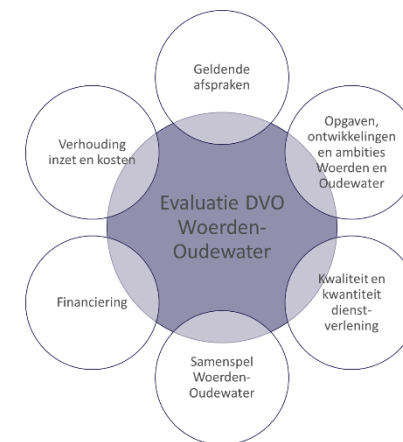
Doel van de evaluatie

Rekening houdend met de hiervoor geschetste aanleiding voor de evaluatie én de context waarin Woerden en Oudewater functioneren is het van belang het doel van de evaluatie nader te duiden.

Het doel van de evaluatie is de ervaren sterktes en verbeterpunten in de taakuitvoering en samenwerking tussen Woerden en Oudewater te onderzoeken en daardoor tijdig duidelijkheid te verkrijgen over het vervolg van de samenwerking na 2025. De evaluatie dient bevindingen en aanbevelingen op te leveren die richting geven aan beide gemeentebesturen voor besluitvorming over de mogelijkheid tot vernieuwing van de DVO of te kiezen voor andere scenario's.

Reikwijdte van de evaluatie

Met het hiervoor geschetste doel als gegeven, is de reikwijdte van de evaluatie vervat in het hieronder uiteengezette model. Dit model dient als ons overkoepelende analysekader voor de uitvoering van deze evaluatie. We diepen in hoofdstuk 4 van dit plan van aanpak de afzonderlijke elementen van dit model verder uit, met als doel tot een eenduidig beeld te komen van de reikwijdte van de evaluatie.



3. Hoofd- en deelvragen evaluatie

De hoofdvraag voor de uitvoering van deze evaluatie is:

'Evalueer de Dienstverleningsovereenkomst 2021-2025 tussen Woerden en Oudewater en kom tot een advies ten aanzien van nader uit te werken toekomstscenario's voor de samenwerking. Geef daarbij concrete handelingsperspectieven naar de toekomst toe. Hierbij onderscheidend tussen 3 hoofdscenario's:

1. Verlengen (eventueel herijkte) dienstverleningsovereenkomst
2. Intensiveren samenwerking (bestuurlijke fusie)
3. Beëindigen samenwerking (taken zelfstandig uitvoeren)

Het rapport stelt beide gemeentebesturen in staat om een principebesluit te nemen over een voorkeursscenario ten aanzien van de samenwerking. Een definitief besluit vraagt om verdere verkenning en verdieping.

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende 6 deelvragen:

- Wat zijn de **geldende afspraken** ten aanzien van taakuitvoering en samenwerking?
- Wat zijn de huidige en toekomstige **opgaven, ontwikkelingen en bestuurlijke ambities** van Woerden en Oudewater en in hoeverre is sprake van inhoudelijke meerwaarde in de samenwerking?
- In hoeverre is de geleverde **kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening** conform wat hierover is afgesproken en wat zijn de sterkten en ontwikkelpunten in de taakuitvoering?
- Hoe is het **samenspel tussen Woerden en Oudewater** in het **opdrachtgever- en opdrachtnemerschap** georganiseerd, hoe werkt het samenspel in de praktijk en wat zijn de sterkten en ontwikkelpunten?

- In hoeverre is er tevredenheid over (de werking van) de afspraken over **financiering** van de taakuitvoering?
- In hoeverre staat geleverde **inzet in verhouding** tot de **kosten**?

4. Nadere duiding elementen evaluatie

De te onderzoeken elementen in de evaluatie worden hierna één voor één kort geduid voor een goed en eenduidig begrip van de reikwijdte van de evaluatie.

4A. Geldende afspraken

Deelvraag

In het kader van de evaluatie wordt de volgende deelvraag beantwoord:

*'Wat zijn de **geldende afspraken** ten aanzien van taakuitvoering en samenwerking?'*

Reikwijdte evaluatie

Tijdens de evaluatie worden de geldende afspraken ten aanzien van de taakuitvoering en samenwerking uiteengezet. Hiervoor bestuderen wij de DVO, als basis voor de samenwerking, en de bijbehorende bijlage (basisdienstverleningsovereenkomst). Ook bestuderen we de uit de DVO voortvloeiende (jaarlijkse) uitvoeringsovereenkomst tussen Woerden en Oudewater.

Deze uitwerking geeft de lezer van het evaluatierapport een heldere context – een startfoto – voor een goed begrip van het rapport en de feitelijke afspraken ten aanzien van de samenwerking. Bij de startfoto betrekken we ook het doel bij/ de waarom achter de start van de samenwerking.

4B. Opgaven, ontwikkelingen en ambities Woerden en Oudewater

Deelvraag

In het kader van de evaluatie wordt de volgende deelvraag beantwoord:

*'Wat zijn de huidige en toekomstige **opgaven, ontwikkelingen en bestuurlijke ambities** van Woerden en Oudewater en in hoeverre is daarmee sprake van inhoudelijke meerwaarde in de samenwerking?'*

Reikwijdte evaluatie

Het is belangrijk dat de geldende afspraken, taakuitvoering in de praktijk én gekozen samenwerkingsvorm altijd zo goed mogelijk aansluiten op de opgaven van de ambities van beide gemeenten: 'structure follows strategy'.

Daarom ligt aan de basis van de evaluatie – naast de feitelijke afspraken uit de formele overeenkomsten – een opgavenprofiel van beide individuele gemeenten en deze gemeenten tezamen. In dit opgavenprofiel worden de belangrijkste maatschappelijke opgaven, ontwikkelingen en bestuurlijke ambities geduid. Wij bestuderen hiertoe verschillende documenten die hier inzicht in geven, zoals bijvoorbeeld de omgevingsvisies en begrotingen van beide gemeenten. Inclusief overlap én verschillen tussen beide gemeenten. Dit geeft daarmee ook een doorkijk naar de meerwaarde van de samenwerking vanuit inhoudelijk perspectief. Uiteraard is er tijdens de evaluatie ook expliciet aandacht voor in hoeverre deze meerwaarde in de praktijk wordt ervaren.

4C. Kwaliteit en kwantiteit dienstverlening

Deelvraag

In het kader van de evaluatie wordt de volgende deelvraag beantwoord:

*'In hoeverre is de geleverde **kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening** conform wat hierover is afgesproken en wat zijn de sterkten en ontwikkelpunten in de taakuitvoering?'*

Reikwijdte evaluatie

Voor de beantwoording van deze deelvraag zoomen wij met name in op onderstaande aspecten:

- Kwaliteit van taakuitvoering én dienstverlening aan inwoners, partners én gemeentebestuur (colleges en raden) – beleidsvorming, advisering, strategische denkkraft, uitvoering
- Organisatie van dienstverlening aan Oudewater vanuit Woerden: dienstverleningsconcept
- Integraliteit van taakuitvoering/ dienstverlening
- Mate van adaptief vermogen: inspelen op veranderende behoeften vanuit opdrachtgever
- Innovatief vermogen: kansen en mogelijkheden zien voor vernieuwing van werkwijzen
- Robuustheid in dienstverlening en taakuitvoering (kwetsbaarheid en vervangbaarheid)

Bij de beantwoording houden wij rekening met de verschillende perspectieven in de samenwerking en maken daartoe waar nodig onderscheid tussen ambtelijk, bestuurlijk en politiek perspectief. Bij het bepalen van geleverde 'kwaliteit' gaan we waar mogelijk uit van de daartoe overeengekomen afspraken en beschikbare data. Of bijvoorbeeld wettelijke termijnen. Voor het in kaart brengen van het niveau van dienstverlening aan inwoners, instellingen en ondernemers en andere partners betrekken wij onder meer cliënttevredenheidsonderzoeken en andere beschikbare stukken die hier inzicht in bieden.

4D. Samenspel Woerden en Oudewater

Deelvraag

In het kader van de evaluatie wordt de volgende deelvraag beantwoord:

*'Hoe is het **samenspel tussen Woerden en Oudewater** in het **opdrachtgever- en opdrachtnemerschap** georganiseerd, hoe werkt het samenspel in de praktijk en wat zijn de sterkten en ontwikkelpunten?'*

Reikwijdte evaluatie

Voor de beantwoording van deze deelvraag zoomen wij met name in op onderstaande aspecten:

- Mate van bekendheid met, naleving van én wenselijkheid van geldende afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van verantwoording op geleverde prestaties
- Helderheid in onderlinge verwachtingen tussen Woerden en Oudewater ten aanzien van grondhouding in samenwerking: ontwikkeling en dynamiek in partnerschap en klant-leverancier relatie
- Beleving van samenspel op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau (en eventueel verschil hierin)
- De ambtelijke en bestuurlijke governance en werking hiervan in de praktijk
- Mate van sturing/ invloed/ zeggenschap op taakuitvoering vanuit Oudewater als opdrachtgever, hierbij waar mogelijk onderscheid makend tussen beleidsontwikkeling en –uitvoering
- Beelden bij mate van gemeentespecifieke taakuitvoering en dienstverlening versus wens en behoefte tot efficiency gemeente Woerden

4E. Financiering

Deelvraag 5:

In het kader van de evaluatie wordt de volgende deelvraag beantwoord:

*'In hoeverre is er tevredenheid over (de werking van) de afspraken over **financiering** van de taakuitvoering?'*

Reikwijdte evaluatie

Voor de beantwoording van deze deelvraag zoomen wij met name in op onderstaande aspecten:

- Mate van tevredenheid ten aanzien van de financieringssystematiek: gehanteerde verdeelsleutel en verrekening

- Risico's van Woerden als opdrachtnemer ten aanzien van financiering en daaraan gekoppelde taakuitvoering voor Oudewater en eventuele waarborgen daartegen

4F. Verhouding inzet en kosten

Deelvraag 6:

In het kader van de evaluatie wordt de volgende deelvraag beantwoord:

*'In hoeverre staat geleverde **inzet in verhouding tot de kosten**?'*

Reikwijdte evaluatie

Voor de beantwoording van deze deelvraag zoomen wij met name in op onderstaande aspecten:

- Verhouding tussen inzet (capaciteit en kwaliteit) vanuit Woerden naar Oudewater en (afgesproken) kosten. Dit wordt bekeken vanuit beide perspectieven, dus zowel vanuit perspectief Woerden als ook perspectief Oudewater
- Mate van invloed op kosten(ontwikkeling) door Oudewater

5. De aanpak van de evaluatie

In voorgaande hoofdstukken is de reikwijdte van de evaluatie uitgewerkt. Hierna zijn de daarop passende aanpak en in te zetten onderzoeksmethodieken uitgewerkt.

Stap 1. Inventarisatie feiten: documentenanalyse

Voordat de eerste fase van het onderzoek van start gaat, hebben wij al enkele kerndocumenten geanalyseerd. Tijdens de evaluatie gaan we een tandje dieper en zullen wij gerichte documentatie opvragen, passend bij de elementen die in de evaluatie een plaats krijgen. Vervolgens wordt er op de benoemde elementen en onderzoeksonderwerpen een feitenanalyse uitgevoerd.

Hiertoe bestuderen wij graag onder andere:

- Toekomstvisies en beleidsnota's
- Coalitieakkoorden
- Eventuele tussenevaluaties
- Programmabegrotingen en jaarverslagen (2020-2024)
- Documenten die inzicht bieden in gemeentelijke opgaven en ambities (bijv. omgevingsvisies, begrotingen, visiestukken)
- Functie- en formatieoverzicht
- Documentatie met betrekking tot financieringssytematiek en kosten
- Documentatie aangaande lopende organisatieontwikkeling
- Documentatie die inzicht geeft in niveau van dienstverlening aan inwoners en andere stakeholders
- Relevante raadsinformatiebrieven en moties met betrekking tot de samenwerking

Stap 2. Inventarisatie meningen: verdiepende gesprekken sleutelpersonen en groepsgesprekken medewerkers

De feiten uit stap 1 worden vervolgens verdiept en verrijkt met meningen van sleutelpersonen. Er wordt een brede gespreksronde gehouden. De volgende sleutelpersonen worden hierin meegenomen:

- College B&W Woerden en Oudewater (2 gesprekken)
- Burgemeester gemeente Woerden en Oudewater (2 gesprekken)
- Griffiers Woerden en Oudewater (2 gesprekken)
- Gemeentesecretaris/ algemeen directeur Woerden
- Gemeentesecretaris én voormalig gemeentesecretaris Oudewater
- Concerncontroller
- Business controllers (groepsgesprek)
- Hoofd financiën/financieel adviseur
- MT/Directieteam (groepsgesprek)
- Ondernemingsraad (groepsgesprek)
- Fractievoorzitters gemeenteraden Woerden en Oudewater (2 groepsgesprekken)

Tijdens deze gesprekken staan we stil bij de diverse elementen uit dit plan van aanpak, binnen de reikwijdte van het onderzoek. Afhankelijk van de gesprekspartner zullen we op bepaalde elementen in meer of mindere mate inzoomen.

Aanvullend voeren we ook graag vijf groepsgesprekken met medewerkers over hun beelden bij de dienstverlening en ervaringen met het samenwerkingsconstruct. Ook zoomen wij met hen inhoudelijk in op de opgaven en ambities van beide gemeenten, ten behoeve van de opgavenprofielen.

Wij organiseren deze gesprekken op basis van het inhoudelijk domein. Door de groepsgesprekken per domein te organiseren, en niet per team, belasten we niet onnodig de capaciteit van de ambtelijke organisatie terwijl we wel breed input verzamelen. Uiteraard is het, om dit brede beeld te borgen, belangrijk dat er vanuit ieder team tenminste één medewerker wordt betrokken in de groepsgesprekken. Deze medewerker kan van tevoren input verzamelen bij zijn of haar collega's en daarmee als vertegenwoordiger fungeren. Hierbij is het belangrijk dat er bij de selectie van deelnemers aan de groepsgesprekken aandacht voor is dat zij een beeld hebben van de taakuitvoering voor beide gemeenten.

Wij onderscheiden de volgende domeinen voor deze gesprekken, in lijn met de inrichting van de ambtelijke organisatie:

- Sociaal domein
- Openbare ruimte
- Ruimte
- Bedrijfsvoering
- Dienstverlening

Stap 3. Expertmatige analyse feiten en meningen én spiegelsessies

Alle input uit de eerdere onderzoekstappen wordt zorgvuldig gebundeld en in de analyse worden feiten van meningen onderscheiden. Uit deze analyse volgt een expertmatig oordeel, wat leidt tot bevindingen per element uit het analysekader en een daaruit voortvloeiend (voorlopig) advies.

Deze bevindingen en voorlopige advieslijnen delen wij graag in een zogenaamde spiegelsessie met onze stuurgroep. Vervolgens (na eventuele aanscherping) organiseren wij een ambtelijke spiegelsessie met het MT/DT. Aansluitend organiseren wij twee individuele spiegelsessies met respectievelijk de colleges van beide gemeenten en ten slotte ook twee individuele spiegelsessies met (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraden van Woerden en Oudewater.

In deze spiegelsessies koppelen de onderzoekers de voorlopige onderzoeksresultaten en de denkrichtingen voor advies terug en nemen betrokkenen mee in hun analyse en denkwijze.

Betrokkenen worden daarbij in de gelegenheid gesteld hierop te reflecteren, aan te scherpen en waar nodig aan te vullen of kritische vragen te stellen. Dergelijke sessies dragen sterk bij aan het bevorderen van het draagvlak voor het evaluatierapport en de opvolging van de aanbevelingen.

Stap 4. Opstellen eindrapport

De reflecties uit de spiegelsessie worden door de onderzoekers betrokken bij het opstellen van het eindrapport. Waar nodig worden daartoe aanvullende analyses uitgevoerd (feiten én/ of meningen opgehaald). In het rapport maken wij waar relevant duidelijk onderscheid tussen feiten en meningen.

Ten slotte volgt de daadwerkelijke uitwerking van de resultaten uit de voorgaande stappen in een helder leesbaar eindrapport. Uiteraard geven wij in het rapport een helder antwoord op de hoofd- en deelvragen.

De evaluatie stelt beide gemeentebesturen in staat om een principebesluit te nemen over een voorkeursscenario ten aanzien van de samenwerking. We werken hiertoe de drie scenario's uit de hoofdvraag uit en schetsen de impact, wenselijkheid en haalbaarheid van deze scenario's. Een definitief besluit vraagt echter om verdere uitwerking en verdieping. Dit

valt buiten de scope van deze evaluatie. De nu voorziene outline van het rapport is in hoofdstuk 6 weergegeven.

Stap 5. Bespreken en vaststellen eindrapport

Wij bespreken het conceptrapport met de stuurgroep, waarna het – na eventuele bijstelling – door de stuurgroep wordt vastgesteld. Vervolgens wordt het definitieve rapport in routing gebracht richting beide colleges en raden.

Uiteraard verzorgen wij graag eventuele technische toelichtingen aan colleges, raden en/of de organisatie.

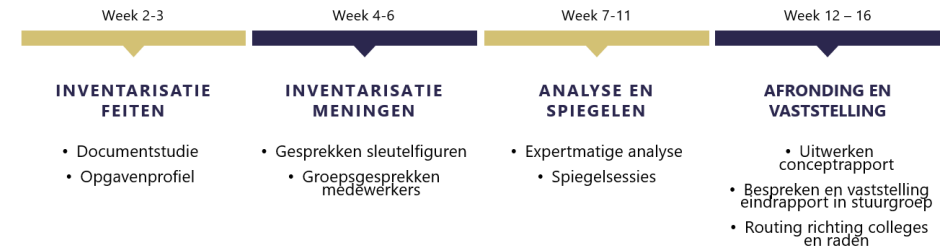
6. Eerste beeld bij outline evaluatierapport

Hieronder volgt ter illustratie een eerste beeld bij de outline van het evaluatierapport.

1. Aanleiding en context
2. Feitelijke schets van de context:
 - a. Samenwerkingsconstruct en organisatie
 - b. Geldende afspraken Woerden en Oudewater
3. Opgavenprofiel Woerden en Oudewater
4. Bevindingen:
 - a. Element 'kwaliteit en kwantiteit dienstverlening'
 - b. Element 'samenspel Oudewater/Woerden'
 - c. Element 'financiering'
 - d. Element 'verhouding inzet en kosten'
5. Hoofdconclusies: de hoofd- en deelvragen beantwoord
6. Aanbevelingen: toekomstscenario's en handelingsperspectieven

7. De aanpak in de tijd uitgelijnd

Hieronder zetten wij onze planning bij de behorende aanpak kort uiteen.



& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk in uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!