

Samen sterker – op naar krachtig en verbindend samenspel

Verbeterplan voor de samenwerking tussen de gemeenten
Woerden en Oudewater met als doel zakelijk partnerschap te
introduceren in de samenwerking en onderliggende afspraken

Auteur(s)	Maartje de Rond en Féline Verstappen
Versie	Definitief
Plaats	Eindhoven



Kernboodschap

Deel 1. Woerden en Oudewater zetten in op versterken samenwerking

1. Woerden en Oudewater zetten in op versterken samenwerking

- 1.1. Context en aanleiding
- 1.2. Uw vraagstelling aan bureau & Van de Laar
- 1.3. Leeswijzer

Deel 2. Eén gezamenlijke koers: zakelijk partnerschap op basis van gedeelde visie doelstellingen

2. Eén gezamenlijke koers: zakelijk partnerschap op basis van gedeelde visie doelstellingen

- 2.1. Gezamenlijke doelstellingen liggen ten grondslag aan de samenwerking
- 2.2. Balans vinden tussen partnerschap en zakelijkheid in de samenwerking
- 2.3. Harmonisatie als sleutel tot efficiënte samenwerking
- 2.4. Concretere afspraken nodig voor verbeterde kwaliteit dienstverlening en uitvoering
- 2.5. Samenwerking versterkt uitvoeringskracht en vermindert kwetsbaarheid
- 2.6. Gezamenlijk aanpakken van dezelfde vraagstukken bevordert kennisdeling, met kruisbestuiving als resultaat

Deel 3. Drie interventies die bijdragen aan een verbeterde samenwerking

3A. Drie interventies die bijdragen aan een verbeterde samenwerking

- 3.1. Het samenspel tussen beide gemeenten moet beter geduid worden
- 3.2. Drie interventies ter verbetering van de samenwerking

3B. Institutioneel: versterken rolneming en rolvastheid

- 3.3. Rolduidelijkheid en rolzuiverheid zijn essentieel voor een verbeterde samenwerking
- 3.4. Duiding rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer
- 3.5. Duiding overige rollen
- 3.6. Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie vraagt om een actievere rol van de raden

3C. Procedureel: basis- en aanvullende dienstverlening, met passende vergoeding

- 3.7. Afspraken omtrent basis- en aanvullende dienstverlening
- 3.8. Kwaliteitsnormen ter afbakening dienstverlening en betere sturing als gevolg
- 3.9. Procesafspraken ter realisatie doelstellingen
- 3.10. Weergave huidige financiering basis- en aanvullende dienstverlening
- 3.11. Drie basisgrondleggers voor financiële herijking
- 3.12. Specificering aanvullende dienstverlening
- 3.13. Specificering project
- 3.14. Financiële afspraken resp. investeringen die niet tot de samenwerking Behoren
- 3.15. Doorkijk financieringsmethodiek van de drie financiële sleutels gezamenlijk

3D. Relatieel: cultuur, gedrag én houding zijn doorslaggevend

- 3.16. In vier stappen naar gedragsverandering
- 3.17. Veilige omgeving en cultuur van samenwerking essentieel voor gedragsverandering en inrichten processen

Deel 4. In acht stappen naar een verbeterde samenwerking

4. In acht stappen naar een verbeterde samenwerking

Kernboodschap

De samenwerking tussen Woerden en Oudewater heeft de afgelopen jaren op verschillende vlakken haar meerwaarde bewezen. Met name op het gebied van robuustheid van de ambtelijke organisatie, aantrekkelijk werkgeverschap en regionale positionering zijn duidelijke voordelen zichtbaar. Maar in de afgelopen jaren zijn er ook kritische geluiden ontstaan over rolonduidelijkheid, een gebrek aan doorontwikkeling, disbalans in inzet en financiële bijdrage en onduidelijke (kwaliteits)afspraken. Zonder gerichte verbetering is de samenwerking niet toekomstbestendig.

De evaluatie heeft ertoe geleid dat beide gemeenten ervoor kiezen hun samenwerking te versterken door te kiezen voor een koerswijziging: het continueren van de samenwerking, waarin zakelijk partnerschap centraal staat. Een samenwerking waar sprake is van bestuurlijke verbondenheid als partners, met ingerichte instrumentaria die zakelijkheid ademen.

In dit verbeterplan wordt ingezet op professionalisering, heldere afspraken en wederkerigheid in de samenwerking. Er is aandacht voor de doelstellingen onder de samenwerking: efficiencywinst t.a.v. de dienstverlening, het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en uitvoering, het versterken van de uitvoeringskracht en verminderen van personele kwetsbaarheid, en het gezamenlijk aanpakken van dezelfde opgaven en optimalisatie van kennisuitwisseling met kruisbestuiving als resultaat.

Concreet bevat het verbeterplan drie sets aan verbeteringen op verschillende niveaus en die bijdragen aan het behalen van gezamenlijke doelstellingen:

1. Versterken rolname en rolvastheid, waarin aandacht is voor de rollen en het samenspel tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer en een nieuw sturingsmodel. Door rol duidelijkheid en gedeeld eigenaarschap wordt effectief gestuurd op prioriteiten en capaciteit.
2. Verduidelijken basisdienstverlening en aanvullende dienstverlening, met kwaliteitsnormen, aandacht voor PDCA-cyclus, set aan werkafspraken en een passende financiële vergoeding (procedureel), en
3. Relationale en culturele instrumenten, die moeten leiden tot gedragsverandering op alle niveaus binnen de beide gemeenten.

De drie sets aan interventies worden uiteindelijk vertaald in een implementatieagenda, die vervolgens gemonitord wordt om de voortgang in de gaten te houden. Dit gebeurt aan de

hand van acht stappen, waarin toegewerkt wordt naar een verbeterde samenwerking die niet alleen de uitvoeringskracht versterkt en kwetsbaarheid vermindert, maar ook ruimte biedt voor gezamenlijke beleidsontwikkeling en kennisdeling. Zo ontstaat een duurzaam samenspel waarin beide gemeenten hun maatschappelijke opgaven effectiever kunnen realiseren.



Deel 1

Woerden en Oudewater zetten in op versterken samenwerking

1. Woerden en Oudewater zetten in op versterken samenwerking

1.1 Context en aanleiding

Sinds 2015 werken de gemeenten Woerden en Oudewater samen via een dienstverleningsovereenkomst. Tijdens de evaluatie van 2024 is door het adviesbureau & Van de Laar geconstateerd dat de samenwerking tussen Woerden en Oudewater feitelijk nog steeds meerwaarde biedt, met name op het gebied van robuustheid van de ambtelijke organisatie, aantrekkelijk werkgeverschap en regionale positionering. Tegelijkertijd werd ook geconstateerd dat de huidige vorm van samenwerking niet langer duurzaam is en onder druk staat. Zo zijn er kritische geluiden over rolonduidelijkheid, een gebrek aan doorontwikkeling, disbalans in inzet en financiële bijdrage, en onduidelijke kwaliteitsafspraken. Zonder interventie is de huidige vorm van samenwerking dus niet houdbaar. Op basis van deze conclusies zijn in de evaluatie drie toekomstscenario's gewogen, waarbij beide gemeentebesturen in de zomer van 2024 ervoor gekozen hebben om vervolg te geven aan scenario A, namelijk het continueren van de samenwerking, en daarnaast het inzetten van een tweede spoor. Dit laatste spoor wordt op regionaal niveau opgepakt en moet de 'stip op de horizon' uitwerken.

Voor het continueren van de samenwerking werden vijf handelingsperspectieven geadviseerd:

1. Kom tot een gedeeld langetermijnperspectief voor de samenwerking;
2. Kies 'zakelijk partnerschap' als grondhouding onder de samenwerking;
3. Geef een hernieuwde impuls aan het harmoniseren van processen en beleid;
4. Laat de bekostiging meebewegen met omvang én ambitieniveau, en
5. Werk met een verbeterplan van de samenwerking.

Beide colleges vinden het belangrijk dat de samenwerking verbetert, met aandacht voor bovenstaande handelingsperspectieven.

1.2 Uw vraagstelling aan bureau & Van de Laar

Uw vraag aan &VDL is om beide gemeenten te helpen bij het komen tot een verbetering van de samenwerking door middel van dit verbeterplan. Concreet heeft het verbeterplan als

doel te komen tot een set herziene/aangescherpte afspraken, met verbetermaatregelen resp. adviezen om deze uit te werken in onderliggende documentatie.

Expliciet onderdeel van de hernieuwde afspraken zijn onder andere de verdeling van kosten, de bestuurlijke en ambtelijke governance, concretisering van de dienstverlening met waar mogelijk normen voor kwaliteit en kwantiteit en mogelijkheden tot harmonisatie van beleid en werkwijzen. Ook is er aandacht voor de bijbehorende tijdspaden voor implementatie van afspraken in de samenwerkingsdocumentatie.

1.3 Leeswijzer

Dit verbeterplan is als volgt opgebouwd. Het tweede hoofdstuk gaat kort in op de definitie van zakelijk partnerschap en hoe zich dat verhoudt tot de onderliggende afspraken. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de gezamenlijke visie, doelstellingen en uitgangspunten van de samenwerking.

Het derde hoofdstuk bevat de kern van het verbeterplan: vijf interventies die de samenwerking versterken. Deze zijn onderverdeeld in institutionele, procedurele en relationele instrumenten. In dit hoofdstuk worden ook de rollen van betrokken actoren verduidelijkt, en komen de afspraken rondom basis- en aanvullende dienstverlening, kostenverdeling en governance aan bod.

Het vierde hoofdstuk bevat het implementatieplan en een bijbehorende implementatieagenda. Hierin worden de stappen en een indicatief tijdspad voor implementatie van de maatregelen uit voorgaande hoofdstukken gegeven.

Tot slot treft u als bijlage het samenwerkingshandvest aan. Dit samenwerkingshandvest bevat de factsheets waarin per team de geleverde dienstverlening is gespecificeerd.

Deel 2

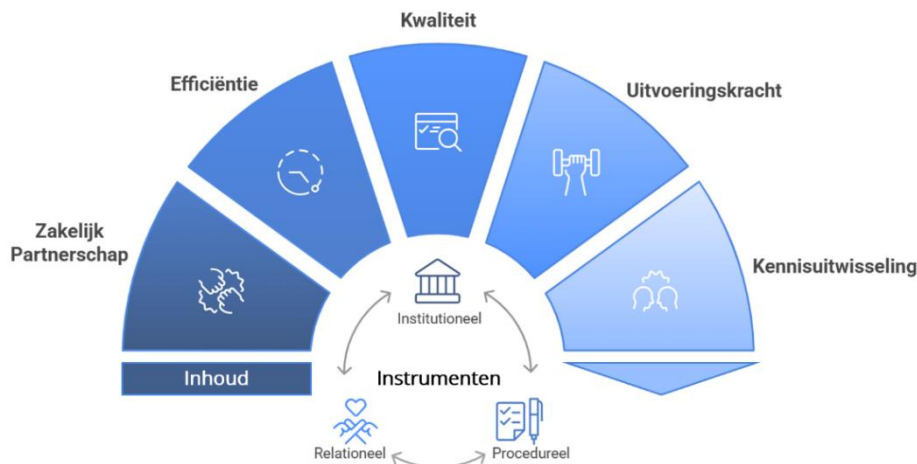
Eén gezamenlijke koers:
zakelijk partnerschap op basis
van gedeelde visie
doelstellingen

2. Eén gezamenlijke koers: zakelijk partnerschap op basis van gedeelde visie en doelstellingen

2.1 Gezamenlijke doelstellingen liggen ten grondslag aan de samenwerking

Bij het verbeteren van de samenwerking wordt veelal teruggegrepen op regels, structuren, rollen en verantwoordelijkheden. Enerzijds is dit logisch, omdat deze aspecten een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de samenwerking. Anderzijds wordt echter niet goed stilgestaan bij het doel (oftewel de inhoud), terwijl dat juist is waar de samenwerking om draait. Uiteindelijk werken de gemeenten Woerden en Oudewater samen om gezamenlijke doelstellingen te realiseren.

Het is daarom van belang de doelstellingen van de samenwerking centraal te stellen, waarbij de institutionele, procedurele en relationele instrumenten met elkaar in balans moeten zijn. Deze instrumenten dragen bij aan het bewerkstelligen van de doelstellingen. De structuur van de samenwerking moet dus afgestemd zijn op de gezamenlijke doelen.



Om tot een verbetering van de samenwerking te komen, moet zowel Woerden als Oudewater herbeleven waarom ze samenwerken en hoe deze samenwerking bijdraagt aan het realiseren van hun maatschappelijke opgaven. In dit verbeterplan staan de volgende doelstellingen voor het continueren van de samenwerking centraal:

- Samenwerken op basis van grondhouding 'zakelijk partnerschap';
- Diensten zo goed als mogelijk organiseren (het beste beleid), waarbij uitvoering zo praktisch en eenvoudig mogelijk moet zijn voor de organisatie;
- Verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en uitvoering;
- Versterken van de uitvoeringskracht en verminderen van (personele) kwetsbaarheid, en
- Dezelfde opgaven gezamenlijk aanpakken met optimalisatie van kennisuitwisseling en kruisbestuiving als gevolg.

De volgende uitgangspunten beschrijven hoe beide gemeenten samen de doelstellingen willen bereiken:

- Gelijkwaardigheid ten aanzien van de samenwerking;
- Transparantie en wederzijds vertrouwen tussen beide gemeentebesturen;
- Heldere afspraken over dienstverlening en wie waarover beslist;
- Resultaatgericht werken, met respect lokale identiteit, en
- Afstemmen van verschillen in cultuur en leiderschapsstijl.
- Cultuurintegratie en organisatieontwikkeling, waarbij aandacht is voor verschillen in leiderschapsstijl en cultuur.

2.2 Balans vinden tussen partnerschap en zakelijkheid in de samenwerking

In de zomer van 2024 hebben de gemeentebesturen van beide gemeenten zich uitgesproken over de voortzetting van de samenwerking. Beiden streven ernaar om de samenwerking voor de komende jaren in te richten op grond van 'zakelijk partnerschap': verzakelijking en professionalisering van de samenwerking, zonder het partnerschap uit het oog te verliezen. Hieronder wordt verstaan een samenwerking waarbij er sprake is van bestuurlijke verbondenheid als partners, met tegelijkertijd ingerichte instrumentaria die zakelijkheid ademen.

Bij vergelijkingsvoorbeelden zien we veelal dat de samenwerkingsinstrumenten ingericht zijn op één van de twee uitersten (partnerschap óf zakelijkheid) met ieder zijn eigen kenmerken en bijbehorende voor- en nadelen.

Voor de samenwerking tussen Woerden en Oudewater is het vinden van een balans tussen zakelijkheid en partnerschap van belang. Het streven is dat met het doorvoeren van de verbeteringen de inrichting van de samenwerking tussen beide gemeenten ergens midden op de balk te positioneren, zoals weergegeven in onderstaande afbeelding. Enerzijds wordt gestreefd naar zakelijkheid in de afspraken en samenwerkingsdocumentatie, gebaseerd op een objectieve en transparante verdeling van kosten en anderzijds naar politieke-bestuurlijke verbindingen met ruimte voor het zakelijke gesprek.



2.3 Uitvoering praktisch en eenvoudig

Bij het intensiveren van de samenwerking en doorvoeren van verbeteringen – volgend uit dit verbeterplan – blijft het alsnog belangrijk om aandacht te houden voor de stip op de horizon. Beide gemeentebesturen moeten het gesprek hierover blijven voeren. In het verlengde hiervan adviseren wij om de diensten zo goed als mogelijk te continueren, waarbij er aandacht is voor een praktische en eenvoudige uitvoering voor de organisatie. Gebleken is dat er op bestuurlijk niveau nog veel verschillende keuzes worden gemaakt, waardoor de ambtelijke organisatie nog té vaak geconfronteerd wordt met uitvoering die compleet anders ingericht moet worden. Dit staat op gespannen voet met het bewerkstelligen van (beoogde) efficiencywinsten voor beide besturen. Beide gemeentebesturen behouden het recht voor om in (specifieke) gevallen maatwerk toe te passen. Toch moeten beide gemeenten beseffen dat samenwerking ook de gemeentelijke vrijheid deels beperkt. Uiteindelijk binden de gezamenlijke doelstellingen de gemeenten en moet iedereen zich beseffen dat het de samenwerking niet ten goede komt als deze uitgehold worden door lokale keuzes. Immers, veel verschillende beleidskeuzes hebben gevolgen voor de efficiëntie en uitvoerbaarheid door de ambtelijke organisatie waar zij beiden een beroep op doen.

2.4 Concretere afspraken nodig voor verbeterde kwaliteit dienstverlening en uitvoering

De evaluatie laat zien dat de huidige afspraken over dienstverlening, als ook de kwaliteit en kwantiteit daarvan, van hoog abstractieniveau zijn. In de afgelopen jaren heeft dat geleid tot ruimte voor interpretatie van (impliciete) verwachtingen voor zowel Woerden als Oudewater. Ook is er geen actueel inzicht in de relatie tussen activiteiten vanuit Woerden, de daarvoor ingezette middelen (capaciteit en kosten) en de resultaten bij Oudewater als samenwerkingspartner. Tot slot ontbreekt een nulmeting van de start van de taakuitvoering, waardoor niet kan worden gereflecteerd op hoe de kwaliteit en kwantiteit van taakuitvoering zich feitelijk heeft ontwikkeld.

Met de samenwerking willen beide gemeentebesturen de kwaliteit van dienstverlening en taakuitvoering verbeteren. Dit houdt concreet in dat gestreefd wordt naar toegankelijke, betrouwbare en efficiënte dienstverlening voor inwoners en bedrijven, en een professionele, goed georganiseerde uitvoering. De nieuwe visie op dienstverlening sluit al aan op deze doelstelling, maar van belang is dat dit ook geldt voor de overige domeinen, teams en dienstverlening.

2.5 Samenwerking versterkt uitvoeringskracht en vermindert kwetsbaarheid

Het is een feit dat de samenwerking de uitvoeringskracht van beide gemeenten bevordert en versterkt, doordat de ambtelijke organisaties van beide gemeenten vanaf de start zijn samengevoegd. Echter, na verloop van tijd wordt het gevoel niet meer ervaren dat de samenwerking ertoe bijdraagt dat de ambtelijke organisatie gemeentelijke taken tijdig, goed en stabiel kunnen uitvoeren – zeker in een tijd van schaarste en krapte op de arbeidsmarkt.

De beide gemeenten moeten met het opvolgen van de adviezen in dit verbeterplan weer ervaren dat de samenwerking daadwerkelijk de uitvoeringskracht van maatschappelijke opgaven versterkt. Ze moeten ervaren dat het samenvoegen de formatiebreedte heeft vergroot, waardoor taken in teamverband worden opgepakt. Ook vindt er automatisch meer roulatie plaats binnen functies waardoor kennis gespreid, gedeeld en geborgd wordt. Ervaren moet worden dat door de samenvoeging meer specialisatie mogelijk is. Taken worden gebundeld, waardoor de inzet van vakspecialisten rendabeler is. Uiteindelijk moet de samenvoeging van de ambtelijke organisatie er ook toe leiden dat de inzet van externe inhuur verminderd en de kwetsbaarheid vanwege uitval, ziekte of vertrek van personeel beperkt wordt. Daarnaast biedt de samenvoeging de ambtelijke organisatie de mogelijkheid om meer te investeren in opleidingen en loopbaanontwikkelingen, wat automatisch weer de inzetbaarheid vergroot. Feit is dat grotere organisaties meer ruimte bieden voor interne doorgroei en dus behoud van personeel. Ook dit is waardevol aan de samenvoeging.

De doelstelling blijft dus onveranderd, maar het opvolgen van de concrete handelingen en adviezen uit dit verbeterplan, moet ertoe leiden dat deze waardevolle kenmerken ook daadwerkelijk weer door beide gemeentebesturen worden ervaren.

2.6 Dezelfde opgaven gezamenlijk aanpakken bevordert kennisdeling, met kruisbestuiving als gevolg

In de afgelopen jaren hebben beide gemeentebesturen ervaren dat ze met het realiseren van de maatschappelijke opgaven geconfronteerd worden met een steeds complexer speelveld. In de toekomst moeten beide gemeenten weer de kracht ervaren van het gezamenlijk optrekken bij dezelfde vraagstukken en opgaven waar elke gemeente mee te maken krijgt (o.a. wonen, energie, zorg, armoede, jeugd, digitalisering en klimaatadaptie). Gezamenlijke beleidsontwikkeling, het uitrollen van thematische programma's, gezamenlijke leertrajecten en één digitale omgeving voor beleidsstukken, data, handreikingen en praktijkvoorbeelden dragen bij aan het realiseren van deze doelstelling. Het delen van kennis en ervaringen bij het gezamenlijk aanpakken van (dezelfde) opgaven, versterkt het vermogen van beide gemeenten om effectieve en samenhangende oplossingen te bieden aan hun inwoners, bedrijven en partners.

Het gezamenlijk aanpakken van dezelfde opgaven doet niets af aan de bestuurlijke zelfstandigheid dan wel autonomie van beide gemeenten. Zowel op bestuurlijk- als ambtelijk niveau moet bewustwording ontstaan dat het gezamenlijk optrekken kansen biedt om van elkaar te leren, zodat successen op meerdere plekken kunnen worden toegepast. Een gezamenlijke aanpak kan ook leiden tot praktische en eenvoudige uitvoering voor de organisatie, wat weer het efficiënt werken bevordert. Er vindt dus ook kruisbestuiving plaats tussen het realiseren van de diverse doelstellingen.



Deel 3

Drie interventies die bijdragen aan een verbeterde samenwerking

3A. Drie interventies die bijdragen aan een sterker samenspel

3.1 Het samenspel tussen beide gemeenten moet beter geduid worden

Het verzakelijken en professionaliseren van de samenwerking betekent ook het beter duiden van het samenspel tussen betrokken actoren en sleutelfiguren.

Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst in plaats van een dienstverleningsovereenkomst draagt hieraan bij, omdat in deze vorm de (bestuurlijke) samenwerking beter geduid en benadrukt kan worden. Bovendien hoeft het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst de wens om de samenwerking te verzakelijken en professionaliseren niet in de weg te staan.

Daarnaast moet bij het voortzetten van de samenwerking rekening worden gehouden met de vereisten van het aanbestedingsrecht. Conform de Aanbestedingswet moeten aanbestedende diensten overheidsopdrachten tot dienstverlening in beginsel openbaar en Europees aanbesteden, wanneer zij boven het drempelbedrag van € 214.000,- (excl. btw) komen. De gemeenten Woerden en Oudewater moeten gekwalificeerd worden als aanbestedende diensten. Dit betekent dat de samenwerking tussen Woerden en Oudewater conform de aanbestedingswet gezien wordt als een overheidsopdracht. Het gaat immers om een wederkerige overeenkomst, waarbij elke partij zich ertoe verbindt een prestatie te leveren in ruil voor een tegenprestatie. In de basis kan gesteld worden dat de overeenkomst tussen Woerden en Oudewater conform de wet aanbesteed moet worden.

De aanbestedingswet kent echter ook enkele uitzonderingen op de aanbestedingsplicht:

1. Het uitsluitende recht of alleenrecht (art. 2.24 AW 2012);
2. Enkelvoudige (quasi-)inbesteding (art. 2.24a AW 2012);
3. Meervoudige (quasi-)inbesteding (art. 2.24b AW 2012), en
4. Horizontale publiek-publieke samenwerking (art. 2.24c AW 2012).

Bij het voortzetten van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater is het van belang om waarborgen in te stellen die de samenwerking beter duiden en borgen. Deze waarborgen moeten ook gedurende de samenwerking nageleefd worden. Dit betekent in ieder geval dat de wederkerigheid beter benadrukt moet worden. Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst sluit dan ook beter aan bij het inbrengen van deze

waarborgen. Immers, de dienstverleningsovereenkomst zegt als titel al genoeg: namelijk het verrichten van diensten waartoe de ander een financiële verplichting aangaat. Een samenwerkingsovereenkomst mitigeert de (juridische) risico's van het aanbestedingsrecht, waarbij het dan wel belangrijk is dat het samenspel tussen betrokken actoren en sleutelfiguren beter geduid wordt.

Als we naar andere ambtelijke fusies in ons land kijken, zien wij veelal dat die gemeenten gekozen hebben om de bestuurlijke samenwerking nog meer te benadrukken. Daar vormt een gemeenschappelijke regeling veelal de basis. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent vele waarborgen om de bestuurlijke samenwerking te benadrukken. Of er voldoende draagvlak is voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling – bijvoorbeeld in de vorm van een centrumregeling – kan eventueel betrokken worden bij de uitwerking van het tweede spoor.

3.2 Drie interventies ter verbetering van de samenwerking

Wij stellen drie interventies voor op verschillende niveaus om de samenwerking te verbeteren, die ook bijdragen aan het concretiseren en behalen van de doelstellingen – zoals beschreven in het vorige hoofdstuk:

1. Versterken rolname en rolvastheid (institutioneel);
2. Verduidelijken basisdienstverlening en aanvullende dienstverlening (zie factsheets), met kwaliteitsnormen, set aan werkafspraken, toepassing PDCA-cyclus en een passende financiële vergoeding (procedureel), en
3. Relationele en culturele instrumenten, die leiden tot gedragsverandering.

De 3 sets aan interventies worden uiteindelijk vertaald in een implementatieagenda, die vervolgens gemonitord wordt om de voortgang in de gaten te houden.

Bij het uitwerken van de drie interventies maken we onderscheid tussen de institutionele, procedurele en relationele instrumenten. Ook wel de zogenaamde “harde” en “zachte” kant van samenwerken genoemd.

3B. Institutioneel: Versterken rolneming en rolvastheid

3.3 Rolduidelijkheid en rolzuiverheid zijn essentieel voor een verbeterde samenwerking

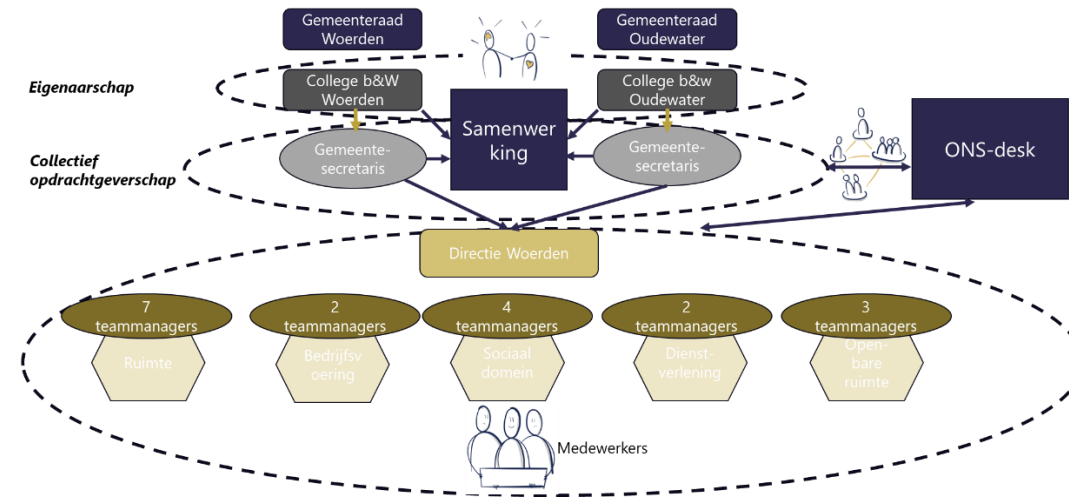
Voor een verbeterde samenwerking is het goed om de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende sleutelfiguren/organen te verduidelijken, waarna deze vervolgens zuiver ingevuld en consequent doorgevoerd worden. Rolduidelijkheid en rolzuiverheid is een hulpmiddel om te komen tot betere aansturing. De rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer moeten goed op papier staan, er moet een gedeelde opvatting ontstaan over de gewenste toepassing en werking van de rolinvulling en iedereen moet dit vervolgens naleven (ongeacht het niveau). Elk betrokken sleutelfiguur moet zich bewust zijn van zijn rol binnen de samenwerking en daarbij behorende verantwoordelijk. Ook moet elk sleutelfiguur in staat gesteld worden om hun rol goed te kunnen uitoefenen.

Uiteindelijk vormt dat een groot belang voor een goed functionerende samenwerking en driehoeksverhouding. Continue moet getoetst worden of de rol duidelijkheid ook werkt zoals bedacht is.

Het verduidelijken en zuiver invullen van de rollen draagt ook indirect bij aan het vinden van een beter evenwicht in opgaven en ambities versus uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie en de schaalgrootte van beide gemeenten. Bovendien zit gelijkwaardigheid niet alleen in formele afspraken, maar ook in de onderlinge omgang en cultuur.

Echter, rolduidelijkheid en rolzuiverheid moet er niet toe leiden dat de samenwerkingsgedachte uit het oog wordt verloren. Er is immers sprake van een collectieve verantwoordelijkheid ten aanzien van de samenwerking. Dit betekent dat afstemming tussen de gemeentebesturen cruciaal blijft voor het succes van de samenwerking. Er moet geen wij-zij-relatie ontstaan. Verduidelijking van de rolneming en rolvastheid is cruciaal om ruimte te creëren om het zakelijke gesprek te voeren tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Zowel Woerden als Oudewater is daarom gebaat bij het voeren van een open dialoog.

Onderstaand treft u ons voorgestelde ontwerp- en sturingsconcept in beeld aan:



In het ontwerp- en sturingsconcept komen de volgende rollen aan bod:

1. De colleges van Woerden en Oudewater voeren gezamenlijk het eigenaarschap over de samenwerking.
 - a. Woerden blijft eigenaar van de organisatie, beide rechtsposities blijven hierin ongewijzigd. Dit betekent o.a. dat de hiërarchische aansturing van de organisatie een bevoegdheid blijft van Woerden. Formeel kan Oudewater alleen invloed uitoefenen op de samenwerkingsovereenkomst.
 - b. Van de colleges wordt integraliteit in denken en doen verwacht bij het stellen van prioriteiten en ambities.
2. De gemeentesecretarissen van Woerden en Oudewater vervullen de rol van opdrachtgever namens hun colleges en komen tot één collectieve opdracht voor de ambtelijke organisatie.
 - a. Collectieve verantwoordelijk voor het sturen op balans tussen uitvoeringskracht/draagkracht van de organisatie en (bestuurlijke) ambities/ prioriteiten, in gezamenlijkheid met colleges als eigenaar.

- b. Afstemmen inzet capaciteit naar voorstellen voor een prioritering van keuzes richting hun college, in samenhang met de directie als opdrachtnemer.
- c. Zorgen voor verbinding tussen colleges, directie en organisatie als opdrachtnemer en houden daarbij een strategische blik op de organisatie.
- 3. Directie, in samenspel met teammanagers en medewerkers, vervult de rol van opdrachtnemer.
 - a. Vertalen inzet capaciteit naar voorstellen voor een prioritering van keuzes richting gemeentesecretarissen (opdrachtgever) en colleges (eigenaar).
 - b. Zorgdragen voor voldoende ambtelijke capaciteit om de overeengekomen dienstverlening (opdracht) en afspraken naar behoren uit te voeren. Hierover wordt verantwoording afgelegd aan de opdrachtgever.
 - c. Sturen op signalen (directie), beheren signalen (teammanagers) en signaleren (medewerkers).
 - d. Gemeentesecretarissen maken ook onderdeel uit van de directie. Hierdoor is er sprake van een zogenaamde 'dubbele-petten' constructie.
- 4. ONS-desk vervult de coördinerende en faciliterende rol ten behoeve van opdrachtgever en opdrachtnemer (ambtelijk), zodat zij uitvoering kunnen geven aan hun rol en afspraken binnen de samenwerking.
 - a. Geen beslissingsbevoegdheid, anders strijd met bevoegdheden en verantwoordelijkheden directie resp. teammanagers.

3.4 Duiding rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Beide colleges staan in de kern aan de lat voor:

- Het gezamenlijk eigenaarschap, ten behoeve van de samenwerkingsovereenkomst die zij beiden ondertekenen.
- Verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer van de samenwerking, als ook de instandhouding, stabiliteit en continuering van de samenwerking op zowel korte en als lange termijn.
- Als beleidsuitvoerend orgaan het stellen van prioriteiten en ambities, passend bij de schaalgrootte van hun gemeente.
- Integraal denken en doen waar mogelijk, waarbij in ieder geval afstemming tussen colleges plaatsvindt indien (individueel) wordt overgegaan tot het stellen van prioriteiten en ambities.
- Nauw in contact staan met hun gemeentesecretaris, zodat er kennis en informatie wordt uitgewisseld over het bewaken van de balans tussen prioriteiten/ambities en capaciteit/draagkracht ambtelijke organisatie.

- Bij het uitzetten van wensen en verwachtingen de vastgestelde akkoorden en beleidsplannen in acht nemen.
- Bewustwording (herkennen én erkennen) van de eigen cultuur en bestuursstijl en welke effecten dit heeft op de uitvoering door de ambtelijke organisatie.

Beide gemeentesecretarissen staan in de kern aan de lat voor:

- Het jaarlijks uitzetten van één collectieve opdracht aan de opdrachtnemer, waarmee afstand wordt gedaan van twee afzonderlijke opdrachten, maar het mogelijk blijft om specifieke taken en opgaven te formuleren die niet voor beide gemeenten gelijk zijn.
- Met eigen college afstemmen hoe beide gemeentebesturen goed bediend worden bij het realiseren van de maatschappelijke opgaven, prioriteiten en ambities.
- Gezamenlijk met het eigen college formuleren van het gewenste resultaat in de vorm van beleidsmatige- en kwalitatieve prioriteiten.
- De collectieve verantwoordelijkheid voor het sturen op een balans tussen uitvoeringskracht en ambities, waarin zij de inzet van capaciteit vertalen naar voorstellen van keuzes richting hun college.
- Het tijdig signaleren en in beeld brengen van dilemma's, zodat bestuurlijke en politieke afweging kan plaatsvinden.
- Als collectief opdrachtgever in verbinding staan met de colleges als eigenaar van de samenwerking en de directie als opdrachtnemer, zodat ze de diverse belangen begrijpen, behartigen en vertalen naar een gedragen belang.
- Zorgdragen voor de strategische blik om op de lange termijn verbinding te creëren tussen doelen en ambities voortkomend uit de coalitieakkoord en de draagkracht van de organisatie.
- Het aanbrengen van integraliteit in de dienstverlening die de ambtelijke organisatie voor beide gemeentebesturen verricht, met een blik op de toekomst.

Uiteindelijk vraagt de rol van beide gemeentesecretarissen daadkracht in de uitvoering, moet in het bespreekbaar maken van dilemma's en het maken van verbinding met hun eigen college. Dit betekent dat voortaan het 'moeilijke' gesprek gevoerd gaat worden tussen alle betrokken actoren (raad, college, directie en ambtelijke organisatie).

De directie van Woerden staat in de kern aan de lat voor:

- Het jaarlijks aannemen van de collectieve opdracht, waarbij zij zich committeren aan de afspraken en de overeengekomen dienstverlening conform opdracht uitvoeren.
- Het formuleren van de aan de opdracht verbonden inzet van capaciteit en middelen ten behoeve van de gewenste prioriteiten.

- Fungeren als schakel en verbinder tussen enerzijds de gemeentesecretarissen en gemeentebesturen en anderzijds de teammanagers en de ambtelijke medewerkers.
- Sturing geven aan de signalen die zij ontvangen van teammanagers t.b.v. het uitvoeren van de dienstverlening conform de afspraken, als ook signalen die buiten de vooraf overeengekomen opdracht vallen (denk onder meer aan calamiteiten resp. vervullen van ambities, waardoor aanvullende dienstverlening moet plaatsvinden).

De gemeentesecretarissen maken ook onderdeel uit van de directie. Hierdoor worden zij in de praktijk geconfronteerd met de zogenaamde 'dubbele-petten-problematiek'. Echter, zoals eerder geconstateerd grijpen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer binnen een samenwerking in elkaar. Daarbij geldt dat iedereen de gezamenlijke verantwoordelijkheid draagt om de samenwerking een succes te laten zijn.

3.5 Duiding overige rollen

De teammanagers staan in de kern aan de lat voor:

- Het inzichtelijk maken van de capaciteit van hun team incl. de bijbehorende dienstverlening, middels de jaarlijkse teamplannen (zie hiervoor ook het organisatie ontwikkeltraject).
- Het beheren van de signalen die zij ontvangen van hun teamleden inzake het verrichten van de dienstverlening conform afspraak resp. opdracht of dienstverlening waarvoor nog geen aanvullende afspraak voor is.
- Het doorzenden van de signalen aan de directie, zodat zij hier sturing aan kunnen geven.
- Het bewaken van de afspraken zoals opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst ten aanzien van basis- en aanvullende dienstverlening.
- Fungeren als eerste aanspreekpunt voor hun teamleden en het vormen van een schakel tussen hen en de directie.
- Eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening, mensen en middelen binnen hun team en hieraan sturing geven.
- Aanspreken van medewerkers op prestaties, resultaten en kwaliteit dienstverlening, met behoud van professionele autonomie van de medewerker. Dit vraagt om een cultuur van eerst bespreken, dan afspreken en vervolgens aanspreken waar nodig.

De medewerkers staan in de kern aan de lat voor:

- Het uitvoeren van de basis- en aanvullende dienstverlening en het bewaken van de grenzen en afspraken welke zij gezamenlijk als team zijn aangegaan.

- Het signaleren van verzoeken die niet behoren tot de basisdienstverlening of de vooraf overeengekomen aanvullende dienstverlening.
- Het uitoefenen van de dienstverlening, waarmee ze inhoudelijke doelen realiseren. Hiertoe ontvangen zij de benodigde mandaten.
- Het uitvoeren van de dienstverlening met besef van het politieke- en bestuurlijke primaat van beide gemeenten.
- Het beseffen van het nut en de noodzaak van een grote mate van (tijdige) betrokkenheid van bestuurders en politici van beide gemeenten.

De ONS-desk staat in de kern aan de lat voor:

- Het faciliteren, adviseren en ondersteunen van de verschillende rollen en betrokken actoren in dit samenspel, zodat zij toekomstig met elkaar samenwerken resp. functioneren.
- Het monitoren en evalueren van afspraken en werking van de samenwerking aan de hand overeengekomen indicatoren.
- Het bewaken van met elkaar gemaakte afspraken en of het gedrag – behorend bij de rollen en uitvoering van de samenwerking – wordt nageleefd.
- Als coördinerende rol de gemeentesecretarissen ondersteunen bij het verduidelijken en inzicht bieden van beschikbare capaciteit van de ambtelijke organisatie en de financiële middelen, zodat de gemeentesecretarissen dit kunnen inbrengen bij de coalitieonderhandelingen.
- Het vormen van een voorportal. Dit betekent dat zij signalen of andere besprekpunten eerst bespreken en afwegen, voordat het op andere tafels terecht komt. Dit biedt hen de mogelijkheid om de coördinerende rol inzake de samenwerking uit te voeren.

De ONS-desk kent geen hiërarchische aansturingsfunctie, omdat dit anders in strijd is met de bevoegdheden en roluitvoering van de teammanagers. Dit betekent dat zij geen beslissingsbevoegdheid kennen, anders strijd met de rol en verantwoordelijkheid van teammanagers.

Voorlopig is de ONS-desk een tijdelijke constructie die beide gemeenten helpt om grip te krijgen op de nieuwe samenwerkingsafspraken. Het is mogelijk dat na verloop van tijd de werkzaamheden van de ONS-desk worden afgeschaald.

3.6 Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie

Bij het verbeteren van de samenwerking moet er ook aandacht zijn voor het samenspel tussen gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisatie. En specifieke aandacht voor de rol van de griffies binnen dit samenspel.

Ten behoeve van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater is sturing op de beleidscyclus dan ook veel belangrijker dan sturing op de organisatie. Daar raakt de samenwerking aan raadsverantwoordelijkheden. De ambtelijke organisatie signaleert onder meer beleidsontwikkelingen en maakt plannen om deze ontwikkelingen om te zetten in nieuw of gewijzigd beleid. Uiteindelijk leidt deze beleidscyclus vaak tot een formeel raadsbesluit, te weten het vaststellen of wijzigen van een verordening of een kaderstellend plan.

Het advies is om in de toekomst op laagdrempelig niveau te oefenen met hoe de beide gemeenteraden actiever betrokken worden bij het bestuursproces. Immers, binnen het bestuursproces, waaronder de beleidscyclus is het van groot belang dat er aandacht is voor hoe en in welke mate de gemeenteraad betrokken wordt. Als gemeenteraden invulling willen geven aan hun kaderstellende rol, is het voor hen van belang dat ze vroegtijdig worden betrokken binnen dit proces. Alleen dan kunnen zij goede inhoudelijke, maar ook politieke afwegingen maken. De beide raden moeten niet gehinderd worden bij het verwezenlijken van hun eigen lokale doelen. Ons advies is om aandacht te hebben voor vroegtijdige sturing in de fase van planvorming en in de overloop naar besluitvorming. Reden hiertoe is dat in de fase van planvorming alle opties nog open liggen en er zodoende nog gestuurd kan worden. Bij formele besluitvorming zijn veel inhoudelijke keuzes feitelijk al gemaakt in de ambtelijke voorbereiding en roept het gevoel bij raden op dat ze alleen kunnen tekenen bij het kruisje. Binnen de samenwerking is het daarom van belang om aandacht te hebben voor dit samenspel met de raad. Dit kan voorkomen dat ambtenaren achteraf veel tijd kwijt zijn aan het invoegen van de wensen van de raad. Resultaat van vroegtijdige betrokkenheid is dat de raad in de fase van uitvoering en monitoring juist meer op afstand kan staan en vooral de controlerende rol op zich neemt. Pas als uitvoering en monitoring laten zien dat bijsturing nodig of wenselijk is, dan start de beleidscyclus- en dus het bestuursproces – opnieuw en moet de raad weer actiever betrokken worden.

Een risicoanalyse – waarin per beleidscyclus afgesproken wordt welk besluitvormingsproces wordt doorlopen en hoe hieraan samen vorm wordt gegeven, draagt enerzijds bij aan de sturing en controle van raden en anderzijds aan het efficiënt samenwerken. De keuzes moeten wel vooraf expliciet gemaakt worden, zodat het besluitvormingsproces op voorhand transparant is.

3C. Procedureel: basis- en aanvullende dienstverlening, met passende vergoeding

Zoals eerder geconstateerd vormen procedurele instrumenten een essentieel onderdeel om de samenwerking tussen Woerden en Oudewater duurzaam en toekomstbestendig te houden. Procedurele instrumenten betekenen concreet dat er heldere en duidelijk afspraken gevormd worden, die leiden tot transparantie en voorspelbaarheid in het proces en tussen de samenwerkingspartners. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op deze procedurele instrumenten.

3.7 Afspraken omtrent basis- en aanvullende dienstverlening

Tijdens de evaluatie en in hoofdstuk 2 is al geconstateerd dat in de huidige dienstverleningsovereenkomst de beschrijving van de dienstverlening abstract is en dat er geen normen voor kwaliteit of kwantiteit zijn overeengekomen.

In gesprek met alle teams is getracht de dienstverlening concreter in beeld te brengen. Allereerst is onderscheid gemaakt tussen basis- en aanvullende dienstverlening:

- **Basisdienstverlening** omvat alle taken en werkzaamheden die de ambtelijke organisatie namens het gemeentebestuur levert aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Dit betekent dat de basisdienstverlening het fundament vormt onder de publieke taakuitoefening, en de rechtszekerheid, bereikbaarheid en betrouwbaarheid van beide gemeenten waarborgt. Procentueel bekeken zal circa 80% - 85% van de totale dienstverlening onder de basisdienstverlening vallen.
- **Aanvullende dienstverlening** omvat de taken en werkzaamheden die niet wettelijk verplicht zijn, maar veelal ingegeven zijn vanuit (extra) politieke wensen. Dit zijn taken die specifiek afgestemd zijn op de lokale behoeften, beleidsambities en/of specifieke doelgroepen en waarvoor structureel formatie is bijgekomen. Het is dus dienstverlening die bijdraagt aan de leefbaarheid, innovatie en maatwerkondersteuning van één van de gemeenten en afhankelijk is van lokale beleidskeuzes, financiële ruimte en prioriteiten.

Dit leidt ertoe dat onder aanvullende dienstverlening ook de taken en werkzaamheden behoren die gekoppeld zijn aan subsidiebijdragen, rijks gelden en specifieke uitkeringen die een gemeente ontvangt van het Rijk. In de tabel onder sub paragraaf 3.12 - specificering aanvullende dienstverlening – is voor elke gemeente de aanvullende dienstverlening

inzichtelijk gemaakt. In het bijgevoegde samenwerkingshandvest is hierop aanvullend per team inzichtelijk gemaakt welke dienstverlening verricht wordt en welke aanvullende afspraken hierbij horen.

3.8 Kwaliteitsnormen ter afbakening dienstverlening en betere sturing als gevolg

Het is belangrijk om normen en kaders te koppelen aan de dienstverlening, zodat hierop gestuurd kan worden. Voor zowel de basis- als aanvullende dienstverlening adviseren wij om uit te gaan van enkele basisprincipes, zie onderstaande tabellen

Basisdienstverlening	
Toegankelijk:	de dienstverlening is voor elke belanghebbende beschikbaar, fysiek dan wel digitaal.
Uniform:	bestuurders en belanghebbenden mogen ervan uitgaan dat de dienstverlening zowel voor Woerden als Oudewater vergelijkbaar is.
Continu:	dat betekent dat het 24/7 beschikbaar is, tenzij er specifieke afwijkende termijnen overeengekomen worden. Dit kan per team verschillend zijn (zie hiervoor de factsheets in het samenwerkingshandvest).
Publiek verantwoord:	de dienstverlening voldoet aan de wettelijke vereisten en publieke waarden (denk onder meer aan openbaarheid, inclusie en privacy).
Onafhankelijk:	ondanks de samenwerking blijft voor zowel het gemeentebestuur van Woerden als Oudewater de basisdienstverlening gewaarborgd.

Niet wettelijk verplicht:	lokaal en beleidsmatig gewenst
Flexibel en dynamisch inzetbaar:	de capaciteitsinzet fluctueert en kan wijzigen op basis van veranderende bestuurlijke prioriteiten

	en ambities (denk onder meer aan noodsituaties en onverwachte calamiteiten).
Maatwerkgericht:	Veelal specifiek voor één van de gemeenten, denk aan specifieke maatschappelijke opgaven, zoals jeugd, mantelzorgers of ondernemers.
Specifieke budgettering:	Dienstverlening waarvoor specifieke extra budgetten vrijgemaakt worden, aanvullend op de vooraf overeengekomen aanvullende dienstverlening.

Naast de algehele basisnormen – zoals hiervoor opgenomen – heeft elk team getracht normen en kaders te koppelen aan hun dienstverlening. Zie hiervoor de factsheets in het samenwerkingshandvest. Enkele teams gaan in bepaalde situaties uit van gestandaardiseerde processtappen of standaard formats voor het opstellen van beleid en jaarplannen. De normen geven aan welke kwaliteit – of in sommige gevallen kwantiteit – het team kan leveren en waarop managers, directeuren en bestuurders kunnen sturen. In de toekomst moet elk team met capaciteitsramingen de uitvoeringskracht inzichtelijk maakt, zodat beter gestuurd kan worden op de beschikbare capaciteit in relatie tot wat de beide besturen belangrijk en wenselijk vinden. Uit de gesprekken maken wij op dat de organisatie op dit moment nog niet 100% ertoe uitgerust is om alle capaciteit inzichtelijk te maken. Om die reden is daar in de implementatieagenda expliciet aandacht aan besteedt. Ook moet dit samenkomen met de voorstellen inzake het organisatie ontwikkeltraject dat nog wordt doorlopen. In dit traject moet aandacht zijn voor de verbetermaatregelen die nodig zijn om de samenwerking tussen Woerden en Oudewater te verzakelijken en professionaliseren.

Tot slot is het voorstel om voortaan voor projecten een duidelijke definitie aangehouden worden. Tot op heden gelden de normen van Woerden voor het kwalificeren van een project. De normen zijn voornamelijk schaalgrootte afhankelijk, wat tot gevolg heeft dat in bepaalde situaties – denk aan woningbouw – werkzaamheden voor Oudewater niet gekwalificeerd werden als project vanwege verschil in schaalgrootte. Geadviseerd wordt om bij het toepassen van de definitie project, ook het verschil in schaalgrootte in acht te houden. Dit kan door met verschillende normen/hoeveelheden te werken. Dit hoeft geen gevolgen te hebben voor de uitvoering, die kan gelijk blijven.

Sturing op afwijkende verzoeken

Indien een verzoek buiten de vooraf overeengekomen normen valt, bijvoorbeeld omdat het wenselijk is dat een extra gesprek gevoerd wordt met een inwoner, dan kan dit signaal

aanleiding vormen om hiertoe een aanvullende (financiële) afspraak te maken (zie punt 2 bij de drie basisgrondleggers, zoals weergegeven in sub paragraaf 3.11).

Ook de cultuur van inwoners en belanghebbenden kan bepalend zijn voor de samenwerking. Assertieve inwoners en belanghebbenden kunnen invloed hebben op de workload van de ambtelijke organisatie. Geadviseerd wordt dat bestuurders bepalen of deze cultuurverschillen opgepakt worden onder de noemer 'zakelijkheid' of 'partnerschap'. Het zakelijk afhandelen kan tot gevolg hebben dat alle uren inzichtelijk moeten worden, waartoe de organisatie op dit moment nog niet uitgerust is. Wij adviseren om bij dergelijke voorbeelden voorlopig de focus te leggen op het afbakenen met kwaliteitsnormen. Denk bijvoorbeeld aan procesafspraken over hoeveelheid communicatie richting inwoners en de flexibele houding. Enkele teams hebben hiertoe al een voorzet gedaan

3.9 Procesafspraken ter realisatie doelstellingen

Om de doelstellingen uit hoofdstuk 2 te kunnen behalen, moeten er concrete proces- en werkaafspraken tot stand komen. Deze afspraken dragen bij aan het realiseren van de doelstellingen, benoemd in hoofdstuk 2.

Kaders voor beleidsharmonisering

Om te komen tot gezamenlijke beleidsontwikkeling moeten er vooraf overeengekomen procesafspraken gemaakt worden over hoe beleid of dergelijke besluiten tot stand komen. De procesafspraken dragen bij aan het realiseren van de doelstelling 'Efficiency dienstverlening, met harmonisatie tenzij'. Hierbij kan gedacht worden aan gezamenlijke consultaties, werkgroepen, conceptfeedback, maar ook gezamenlijke bestuurlijke rondes. Onderstaand enkele suggesties:

- ✓ **Opstellen jaarlijkse programmabegroting:** De praktijk laat ons zien dat de complexiteit van de opgaven stapeling van beleid in de hand werkt. Minder beleid is dan ook niet altijd de oplossing. Ons advies is dat er meer samenhang ten aanzien van beleid tussen beide organisaties tot stand komt. Hiertoe is nodig dat beide gemeenten – naast een coalitieakkoord – interne samenhang creëren bij het ontwerpen van de jaarlijkse programmabegroting, zodat duidelijk de gezamenlijke én eigen prioriteiten vastgelegd worden. Vervolgens kan vanuit daar ook aangehaakt worden op programma's en subsidiestromen van het Rijk.
- ✓ **Gezamenlijke ambtelijke werkgroepen inrichten voor gezamenlijke opgaven:** Voor inhoudelijke thema's/ opgaven – welke voor beide gemeenten aan bod komen – wordt er voortaan één ambtelijke werkgroep ingericht. De werkgroep gaat inhoudelijk aan de slag met het thema, voor zowel Woerden als Oudewater..

Het is niet altijd haalbaar en wenselijk dat er 100% uniformiteit tot stand komt. In die gevallen moet de werkgroep de keuzemogelijkheden en beleidsdifferentiatie inzichtelijk maken. Een goed voorbeeld zou de werkgroep voor inrichting omgevingswet zijn. Hiertoe gelden de volgende procesregels:

- Voorafgaand aan de start van de werkgroep wordt er met de beide portefeuillehouders een gezamenlijk overleg georganiseerd (in plaats van individuele overleggen), waarin eventuele verschillende belangen of urgenties vastgelegd worden.
- Tijdens het overleg worden op hoofdlijnen gezamenlijke doelen geformuleerd, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande capaciteit en eventuele specifieke wensen en behoeften.
- De leden van de werkgroep maken met de bestuurders duidelijke afspraken over rollen, taken, (tussentijdse gezamenlijke) besluitvorming en tijdslijnen.
- Om te voorkomen dat pas bij besluitvorming politieke verschillen duidelijk worden die besluitvorming belemmeren, worden beide gemeenteraden al in de planfase gevraagd wensen en bedenkingen te geven op de voorliggende problematiek en de daarbij mogelijke beleidsoplossingen.

- ✓ **Instellen van gezamenlijke (uitvoerings)procedures (waar mogelijk):** Om verschil in uitvoeringskeuzes zoveel mogelijk te beperken en het praktisch en eenvoudig te houden, is het advies dat Woerden en Oudewater waar mogelijk gezamenlijke procedures uitzetten. Dit hoeft het toepassen van eventueel maatwerk niet te belemmeren. Ook binnen gezamenlijke procedures is het mogelijk om gering maatwerk door te voeren, met lagere kosten en efficiënte uitvoering als gevolg

Enkele suggesties van kansen instellen gezamenlijke procedures:

- Behandeling en plannen van financiële stukken resp. begrotingswijzigingen procedureel bestuurlijk op elkaar afstemmen. Inhoudelijk kan dit onderdeel niet gelijk getrokken worden, maar procedureel kan het wel gezamenlijk plaatsvinden. Dit komt ten goede aan de efficiëntie in de uitvoering en geldt ook voor andere inhoudelijke thema's.
- Bij grote ruimtelijke projecten is het belangrijk dat de gehele organisatie betrokken wordt, dus denk onder meer aan procedures waarbij ook beheer en onderhoud vanaf start betrokken is.

- ✓ **Regelmatige ontmoeting colleges:** Uit de gesprekken volgt dat op bestuurlijk niveau beide colleges elkaar iedere zes weken ontmoeten. Het advies is om dit overleg te benutten om de grondhouding 'zakelijk partnerschap' continu met elkaar te evalueren. Voor het overleg moet voortaan een vaste en herkenbare agendaopbouw gebruikt worden. Geadviseerd wordt om in ieder geval de volgende standaard punten aan te houden:
 - Voortgang samenwerking: bespreken lopende samenwerkingstrajecten (werkgroepen), knelpunten en risico's, en succes en mijlpalen.
 - Bespreken strategische vraagstukken en gezamenlijke richting resp. bestuurlijke keuzes: harmonisatie, uitvoeringskeuzes, calamiteiten/politieke vraagstukken, organisatieontwikkeling (waaronder draagkracht ambtelijke organisatie).
 - Samenspel met gemeenteraden.
 - Bespreken financiën en bedrijfsvoering: inzet middelen, kostenverdeling en eventuele risico's.
 - Bespreken rolinvulling en rolneming (rolduidelijkheid en rolzuiverheid) en bijbehorende cultuur- en gedragsverandering.

Informatiewinning

Elke rol, verwoord in onderdeel 3B moet voor zijn taken en werkzaamheden informatie inwinnen. Dit kan door voortaan de volgende overlegstructuren in te richten:

- Collectieve werk- en leersessies: met beide gemeenteraden en colleges in plaats van individuele sessies.
 - Let wel; het organiseren van dergelijke werk- en leersessies op bestuurlijk niveau doet niets af aan zelfstandigheid en beslissingsbevoegdheid. Beide besturen blijven zelfstandig bevoegd om besluiten te nemen, maar de sessies dragen bij aan kennisoverdracht op bestuurlijk niveau en efficiëntie in de uitvoering op de werkvloer. Deze sessies zijn wel met name waardevol als het dezelfde inhoud betreft.
- Start met een pilot door het instellen van gemeenschappelijke raadscommissies bestaande uit leden van beide gemeenteraden, die namens hun raden zich verdiepen in de inhoud en actiever betrokken zijn bij een inhoudelijke onderwerp.
 - Dergelijke commissies komen ook voor bij samenwerkingsverbanden. Resultaat is dat ook raadsleden hun geringe tijd efficiënt inzetten en kennis uitwisselen. Voor de ambtelijke organisatie is het eenvoudiger om de raadscommissie op gezette momenten te betrekken. Gezamenlijk vergaderen kan bijdragen aan informatiewinning, kennisdeling en het borgen van hun rol en taak.
- Structureel inregelen van gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen (poho's), in ieder geval aan de start van een project/werkgroep, gedurende het project en ter

voorbereiding op besluitvorming. Ook de gezamenlijke poho's dragen bij aan efficiënt werken en kennisdeling.

- Structureel terugkerend overleg tussen beide gemeentesecretarissen, waarin zij een open dialoog aangaan ter voorkoming van het ontstaan van een wij-zij relatie.
- Maandoverleg directie wordt ingezet ter communicatie en informatievoorziening voor sturing op de signalen van afgelopen maand, capaciteitsinzet t.b.v. vervullen collectieve opdracht en organisatievraagstukken.

Bij het inregelen van de overlegstructuren is het belangrijk dat er een goede balans ontstaat tussen intensiteit van de overleggen. Een hoge intensiteit kan leiden tot stroperige besluitvorming en druk op tijdsinvestering. Daarentegen kan lage intensiteit leiden tot weinig dan wel geen reële invloed op sturing van de samenwerking. Om de intensivering in balans te houden bij de bestuurlijke overleggen is het raadzaam vooraf met de raden een risicoanalyse overeen te komen. De analyse geeft een indicatie van wanneer de raden nauwer betrokken willen zijn en wanneer zij meer op afstand willen blijven. Ook is het belangrijk om aandacht te hebben voor afspraken over vertrouwelijkheid en interne en externe communicatie.

Evaluatie- en leerafspraken

Het is belangrijk om continue aandacht te hebben voor de samenwerking. Onderstaand enkele concrete instrumenten/handelingen welke in de toekomst ingezet kunnen worden voor het evalueren en leren van de samenwerking:

- Periodieke voortgangs- en samenwerkingsgesprekken op meerdere niveaus, waarin wordt gereflecteerd op de samenwerking, gedrag, en uitvoering van afspraken en rollen.
 - o Bestuurlijk: met beide colleges en raden;
 - o Ambtelijk: met teammanagers en directie, en
 - o Integraal: met directie, colleges en ONS-desk.
- Signaleringsrapportages die elk kwartaal worden opgesteld door de directie en ONS-desk. Dit zijn beknopte rapportages waarin aandacht is voor onder andere:
 - o Afwijkingen in harmonisatie van beleid of werkwijzen;
 - o Verhouding tussen bestuurlijke prioriteiten – en dus vraag aan de ambtelijke organisatie – en capaciteit, en
 - o Leerpunten van de afgelopen periode.
- Korte feedbackloops in teams.
 - o Teams reflecteren periodiek op de samenwerking en teamplannen. Hierbij is aandacht voor wat goed ging, en wat beter kan.
 - o Zaken die goed gingen worden vastgelegd in zogenaamde 'best practices', die organisatie-breed opgehaald en gedeeld worden.

- o Zaken die beter kunnen, worden gemeld bij de ONS-desk en meegenomen in de signaleringsrapportages.

3.10 Weergave huidige financiering basis- en aanvullende dienstverlening

In de huidige dienstverleningsovereenkomst betaalt Oudewater aan Woerden voor de basisdienstverlening jaarlijks een lumpsum bedrag. Dit lumpsumbedrag werd jaarlijks geïndexeerd

- Bij loonkosten wordt uitgegaan van een stijging conform de CAO en ontwikkeling sociale lasten.
- Voor overige kosten (bedrijfsvoering) wordt het prijsindexcijfer materiële overheidsconsumptie (IMOC) gehanteerd.

In de programmabegroting 2025-2028 bedraagt het bedrag: €6.677.000, inclusief een verhoging van de lumpsum-bijdrage voor 2025 van €250.000 naar aanleiding van de evaluatie.

De huidige overeenkomst bevatte ook nog enkele nadere financiële afspraken:

- Meer- en minderkosten van de dienstverlening ten opzichte van de basisdienstverlening werden jaarlijks in een Uitvoeringsovereenkomst (UVO) vastgelegd.
- Voor eventuele meerkosten werd de IMOC gehanteerd.
- Voordelen en nadelen op het gebied van bedrijfsvoering komen enkel ten gunste of ten koste van Woerden. Van Oudewater werden geen investeringen verlangd om deze voordelen te realiseren.
- Voor- en nadelen van programmabudgetten van Oudewater komen voor rekening van Oudewater.
- Kosten voor huisvesting van beide gemeenten maken géén onderdeel uit van de dienstverleningsovereenkomst. Oudewater was dus zelf verantwoordelijk voor 25 werkplekken voor dienstverlening KCC, Stadserf, bestuur en bestuurlijke ondersteuning.

In de UVO werd altijd een tabel opgenomen met aanvullende diensten, zie onderstaand:

Aanvullende diensten	Bijdrage excl. btw in EUR
Constructeur	€ 18.000
Horeca coördinatie	€ 25.000
BOA	€ 68.000
Klimaatakkoord	€ 105.000
Vergunningsverlener VTH	€ 80.000

Kosten Wet Open Overheid	€ 36.000
Kosten Network en Information Security	€ 87.000
Totaal	€ 419.000

Tot slot werden er bij de start van de huidige dienstverleningsovereenkomst nog enkele financiële afspraken overeengekomen die in de loop der jaren nog steeds van kracht waren. Dit gold voor de volgende bedragen:

- Jaarlijks stelt Woerden aan Oudewater een bedrag van €18.000,- beschikbaar voor de ondersteuning griffie ten behoeve van Oudewater.
- Jaarlijks stelt Woerden een bedrag van €120.000,- aan Oudewater ter beschikking ter dekking van kosten die voortkomen uit het werken voor twee gemeenten.
- Kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht (VAT-kosten) voor projecten worden als voorschot in rekening gebracht. Het totale bedrag aan VAT- kosten bedraagt bij eindafrekening 10%, of 15% bij complexe civiele kunstwerken van totale projectkosten.

3.11 Drie basisgrondleggers voor financiële herijking

Ter verbetering van de huidige samenwerking, stellen wij drie basisgrondleggers voor om de samenwerking te verzakelijken en professionaliseren, maar waarbij nog steeds wordt uitgegaan van partnerschap. Deze basisgrondleggers zijn als volgt:

1. Basisdienstverlening wordt afgerekend conform objectief bepaalde basisverdeelsleutel.
 - a. De basisverdeelsleutel gaat uit van een verhouding van 16,5% voor Oudewater en 83,5% voor Woerden. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de Verhouding Algemene Uitkering van het Gemeentefonds en kan jaarlijks verschillen. De verhouding is accuraat is voor de basisdienstverlening.
 - b. Jaarlijks worden de totale kosten voor personeel en bedrijfsvoering bij elkaar opgeteld. Hierop worden de projectkosten in mindering gebracht. Van het totaalbedrag dat dan overblijft wordt de procentuele verhouding doorberekend, zodat elke gemeente weet welk lumpsumbedrag betaald moet worden. In deze berekening wordt autonome groei (of krimp) van de organisatie automatisch meegenomen.
 - c. De organisatie bedient beide besturen voor 100%. De verhouding tussen beide gemeenten komt terug in de prioritering van ambities en bestuurlijke wensen, als ook de teamplannen (incl. capaciteitsramingen).

- d. Uitgangspunt voor de basisdienstverlening is 'level playing field': voor zowel Woerden als Oudewater geldt dezelfde tijdsbesteding per product/dienst.
 - e. Enkele diensten binnen de basisdienstverlening werken met vaste normen, dan wel vaste hoeveelheden.
 - i. Dienstverlening binnen die normen/hoeveelheden wordt afgerekend volgens de basisverdeelsleutel.
 - ii. Dienstverlening buiten die normen/hoeveelheden wordt aanvullend afgerekend.
2. Aanvullende dienstverlening wordt afgerekend conform aanvullende financiële afspraken.
 - a. Hiertoe kunnen de volgende mechanismen worden ingezet:
 - i. Financiële doorberekening door de inzet uit te drukken in personeelslasten, met opslag voor overhead.
 - ii. Schuiven met inzet van capaciteit, waardoor een verschuiving in (bestuurlijke) prioritering plaatsvindt.
 - iii. Externe inhuur, waarvan de kosten worden doorberekend aan de desbetreffende gemeente.
 - b. Aanvullende functies die structureel door beide gemeenten gevraagd worden en waarvoor formatie is aangetrokken, worden middels de basisverdeelsleutel verreken.
 - c. Aanvullende functies waar nog differentiatie mogelijk is – bijvoorbeeld vanuit specifiek beleid/financiering, of omdat het uitvoerende functies zijn – worden afgerekend middels specifiek extra budget.
 3. Uurtje-factuur voor ruimtelijk projecten.
 - a. Uren die medewerkers aan een project besteden worden inzichtelijk gemaakt, en één-op-één toebedeeld aan de gemeente waarvoor het project dient.
 - b. Enkele medewerkers schrijven geen uren op het project – onder meer medewerkers domein bedrijfsvoering -, omdat hun gemaakte uren met een percentage verdisconteerd zijn in het uurtarief van medewerkers die wel uren schrijven.
 - c. Voordat een project van start gaat, wordt een projectplan opgesteld waarin uiteen is gezet welke functies en capaciteit benodigd zijn voor de uitvoering, met daarin voor het eerste jaar een inschatting van de tijdsinzet.

3.12 Specificering aanvullende dienstverlening

In de afgelopen jaren is de aanvullende dienstverlening voor Woerden niet inzichtelijk gemaakt. Reden hiertoe is dat de financieringsafspraken en methodiek anders waren ingeregeld. Conform de nieuwe financieringsmethodiek wordt aanvullende dienstverlening voortaan niet alleen voor Oudewater inzichtelijk gemaakt, maar ook voor Woerden. Als geheel uitgangspunt bij de aanvullende dienstverlening – gekoppeld aan specifieke bedragen – geldt dat als voor nieuwe/bestaande taken wordt uitgegaan van een rijksuitkering, de algehele verhouding wordt toegepast op basis van het ontvangen rijksbudget.

In onderstaande tabellen een weergave van de aanvullende dienstverlening waarvoor elke gemeente een specifieke financiële bijdrage betaalt¹:

- BOA's;
- Horeca coördinatie;
- Koopgarant;
- Tamtam, en
- Inzet klimaatakkoord.

Daarnaast zijn er nog enkele taken waarbij op dit moment onduidelijk is of hier verschil tussen bestaat tussen Woerden en Oudewater. Naar verwachting behoren de volgende taken wel tot de basisdienstverlening:

- Inzet strategisch adviseur;
- Ondersteuning ambtelijke tafels U10;
- Constructeur;
- Beleidsmedewerker Economie;
- Medewerker VTH, en
- Sociaal domein beleid en strategie.

Mocht tijdens de implementatiefase blijken dat er toch verschil is tussen gemeenten t.a.v. bovenstaande taken/functies, dan behoort dit tot de aanvullende dienstverlening en worden de bijdragen inzichtelijk gemaakt.

Ook in de toekomstige samenwerking moeten beide gemeenten nadere afspraken maken over de aanvullende dienstverlening. Voorlopig blijft hiervoor de term 'uitvoeringsovereenkomst (UVO)' in stand. Belangrijk is wel dat de oude systematiek t.a.v. de

UVO komt te vervallen en dat gewerkt wordt op basis van de nieuwe systematiek. Ook zal de UVO niet meer met terugwerkende kracht (dus aan het einde van het jaar) opgesteld worden, maar wordt de UVO tijdig voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt opgesteld, zodat beide gemeenten waar zij rekening mee moeten houden ten aanzien van aanvullende dienstverlening voor het opvolgende kalenderjaar.

3.13 Specificering project

Bij projecten gaat men uit van een standaard uurtarief. Dit uurtarief bestaat 62,5% uit directe loonkosten en 37,5% uit de opslag overhead. De opslag overhead is voor alle bedrijfsvoeringskosten, zowel de materiële- (denk aan huisvesting, ICT etc.) als de personele kant (denk aan medewerkers van SFC, P&O, ICT, Communicatie etc.). Medewerkers die niet onder de overhead vallen geldt dat zij hun uren moeten schrijven op het betreffende project. Dit zit dus niet in de opslag op het uurtarief.

Uit de gesprekken volgt dat deze algehele lijn niet altijd bekend is bij de medewerkers die werkzaamheden verrichten ten behoeve van de projecten. Daarnaast is het belangrijk dat bij het delen van deze algehele lijn, er een verbinding wordt gelegd met de ontwikkelingen in het organisatie ontwikkeltraject. In dit traject wordt voorlopig gesproken van een indeling op basis van de eerste, tweede en derde lijn. Deze indeling moet aansluiten op de aanwijzing van medewerkers of ze wel/niet behoren tot de opslag overhead, met als gevolg of ze wel/niet uren schrijven op het project.

Portfoliomanager: voor het doorvoeren van de verbeteringen moet de teammanager in samenwerking met de projectleider voor elk project de benodigde capaciteit inzichtelijk kunnen maken. Alleen dan kunnen wensen en verwachten doorleefd worden. Hiertoe is uiteindelijk prioritering van projecten nodig. De functie maakt dan ook een belangrijk onderdeel uit van het inzichtelijk maken van de draagkracht van de organisatie.

3.14 Financiële afspraken resp. investeringen die niet tot de samenwerking behoren

Net als bij de vorige dienstverleningsovereenkomst, blijven er ook binnen de toekomstige samenwerking enkele onderdelen buiten de samenwerking vallen. Onderstaand een opsomming hiervan:

¹ In dit verbeterplan zijn nog niet alle bedragen vermeld, omdat enkele bedragen nog niet definitief bekend zijn. De financiële afdeling zorgt hier separaat zorg voor tijdens de implementatiefase en de definitieve bedragen komen aan bod tijdens de financiële besluitvormingsprocessen (o.a. kadernota).

- De dienstverlening ten behoeve van de griffie vormt geen onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst.
- De kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht (VAT-kosten) voor projecten worden als voorschot in rekening gebracht. Het totale bedrag aan VAT-kosten bedraagt bij eindafrekening 10%, of 15% bij complexe civiele kunstwerken van totale projectkosten.
- Beide gemeenten hebben een intentieverklaring ondertekend, die betrekking heeft op het ophalen van het afval in Oudewater. In de huidige situatie is deze taak nog belegd bij een extern partij, namelijk Cyclus N.V. De intentie is dat vanaf 2027 de beide gemeenten dit gezamenlijk willen organiseren. Uit de gesprekken is gebleken dat de exacte financiële afspraken rond het ophalen van het afval nog nader uitgewerkt worden. Meer informatie dan in de intentieverklaring staat, is er op dit moment nog niet. Deze dienstverlening blijft voorlopig dan ook buiten de samenwerkingsovereenkomst vallen.
- De beide gemeenten zijn in Q2 van 2025 een proef gestart waarbij inwoners van Oudewater gebruik kunnen maken van de Woerdense milieustraat. De financiële afspraken hieromtrent moeten nog gemaakt worden. De intentie is dat Woerden een tarief per bezoek van een inwoner van Oudewater in rekening brengt op basis van de gemiddelde hoeveelheid afval (en de daarmee samenhangende verwerkingskosten) dat per bezoek wordt gebracht. Dergelijke financiële afspraken zijn nog niet definitief. Ook afspraken over eventuele investeringen die gedaan zijn om dit te bewerkstelligen zijn voor ons onbekend. Om die reden valt ook deze dienstverlening buiten de samenwerkingsovereenkomst. Aanvullende financiële afspraken worden in een nader te bepalen document overeengekomen.

In het overzicht ontbreekt de financiële afspraak ter dekking van kosten die voortkomen uit het werken voor twee gemeenten. Uit de gesprekken volgt dat de afspraak om jaarlijks nog een bedrag van €120.000,- aan Oudewater over te maken ter dekking van kosten die voortkomen uit het werken voor twee gemeenten, inmiddels verouderd is en niet meer passend is bij de huidige situatie. Het advies is dan ook om dit bedrag niet meer in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst op te nemen.

3.15 Doorkijk financieringsmethodiek van de drie financiële sleutels gezamenlijk

Onderstaand in beeld de fictieve berekening van de financiële sleutels. Het is nog fictief, omdat enkele kostenposten, waaronder de personeelskosten als ook de projectkosten, gebaseerd zijn enerzijds op de oude financieringsmethodiek en anderzijds op cijfers uit 2025. Binnen het bedrag van personeelskosten missen in het voorbeeld nog loonkosten die voortaan wel tot die kostenpost behoren, maar in de oude financieringsmethodiek niet. Het begrootte bedrag voor 2025 is dus niet passend bij deze financieringsmethodiek.

In de implementatiefase worden de definitieve kostenposten door de financiële afdeling conform de nieuwe financieringsmethodiek opgesteld, waardoor dan pas het definitieve eindbedrag bekend is. Onderstaand zijn nog voorlopige bedragen, waar geen rechten aan ontleend kunnen worden.

Basisdienstverlening	Personeelskosten	€ 44.942.489,00	
Aanvullende dienstverlening	Inhuur	€ 400.000,00	
	Bedrijfsvoeringskosten	€ 5.991.784,00	
	Totaal overhead	€ 51.239.780,00	
	Teams met ongelijke verdeelsleutel		
	Aanvullende dienstverlening		
Financiële verdeelsleutel projecten	Projectkosten (uren projecten)	Aantal projecten X uurtarief (fictief) 22.000 X € 117,- = € 2.574.000	
		16,5% reservering Oudewater = 6.600 projecten	
		83,5% reservering Woerden = 33.400 projecten	
	Totaal	€ 38.354.388	
Financiële Verdeling	Basisdienstverlening	€ 32.025.914	€ 6.328.474
	Teams met ongelijke verdeelsleutel	€ 8.426.616	€ 1.344.776
	Aanvullende dienstverlening	€ 320.000	€ 220.000
		Woerden 83,5%	Oudewater 16,5%
		€ 40.772.530,00	€ 7.893.250,00

* Begrootte bedragen 2025

De methodiek kan elk jaar aangehouden worden voor het opmaken van de begroting. Bij het berekenen van de totale bijdragen van beide gemeenten, moeten de volgende regels resp. afspraken in acht worden gehouden:

- De jaarlijkse personeelskosten gezamenlijk met de inhuur en de totale bedrijfsvoeringskosten vormen de basis van de berekening. De personeelskosten zijn alle loonkosten van de organisatie, welke zowel basisdienstverlening als ook aanvullende dienstverlening verrichten (inclusief de teams die werken op projectbasis). Inhuur valt buiten de personele begroting en wordt om die reden als aparte post verwerkt. Voorstel is om jaarlijks de daadwerkelijke inzet en dekking te evalueren.

- De afschrijving van het gemeentehuis Woerden wordt gedeeld, zo ook de afschrijving voor het gebouw in Oudewater² waar werkplekken gegenereerd worden.
 - Per team wordt gekeken naar de personeelsbegroting en het begrootte bedrag.
 - Geconstateerd is dat voor enkele teams de verhouding van de basisverdeelsleutel niet passend en juist is. Voortaan wordt dit in de financieringsmethodiek inzichtelijk gemaakt. Het gaat dan om de teams SFC, bestuurssecretariaat, Afval en Reiniging, Energietransitie, Jeugd en Gezin, en Sociaal team salarissen³.
 - In de jaarlijkse begroting wordt opgenomen hoeveel projecturen dat jaar mogelijk zijn. Dit is enerzijds gebaseerd op de capaciteitsraming en eventueel aanvullend met externe inhuur (mocht dit nodig zijn). Van het totaal aantal uren wordt dan fictief de verhoudingspercentages van Woerden (83,5%) en Oudewater (16,5%) aangehouden. Dit geeft het portfoliomanagement weer handvaten om prioritering in de projecten weer te geven.
 - Het totaal aan (fictieve) projecturen wordt in mindering gebracht op het totaal aan overhead (personeelskosten, inhuur en bedrijfsvoeringskosten). Dit uiteindelijke bedrag wordt dan op basis van de basisverdeelsleutel voor beide gemeenten berekend. Hiertoe gebruik je de percentages volgend uit de algemene verhouding uitkering gemeentefonds.
 - De vaste bedragen voor de aanvullende dienstverlening (de diensten die dus niet via de basisverdeelsleutel worden verrekend) worden jaarlijks naast deze berekeningsmodule in rekening gebracht en vervolgens definitief afgerekend op basis van het percentage volgend uit de algemene verhouding uitkering gemeentefonds.
 - Pas bij het vaststellen van de jaarrekening kan de definitieve eindafrekening plaatsvinden. Reden hiertoe is onder meer dat pas aan het einde van het jaar inzichtelijk is hoeveel projecturen daadwerkelijk besteed zijn. Om onverwachte eindafrekeningen te voorkomen, kan hierop gestuurd worden in de standaard p&c-cyclus. Daarnaast kan ook gedurende het jaar de percentages volgend uit de algemene verhouding uitkering gemeentefonds fluctueren. Voorstel is dan ook om voor de begroting van het opvolgende jaar de meicirculaire als uitgangspunt te nemen. Vervolgens kan bij de jaarrekening worden afgerekend op basis van werkelijke kosten en bedrijfskosten en de decembercirculaire. Dit biedt de mogelijkheid tot nacalculatie.
- Tot slot is het voorstel dat elk kwartaal inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel projecturen al verbruikt zijn en hoe zich dit verhoudt tot het begrootte aantal projecturen, zodat beide gemeenten bij de jaarrekening niet met onverwachte bedragen verrast worden.

² Huidige situatie is dat nog het stadskantoor, maar in de toekomst geldt dit voor het parochiehuis en de Klepper.

³ Voor Afval en Reiniging is het advies om jaarlijks de ontwikkelingen in acht te houden, vanwege de intentieverklaring om per 1-1-2027 hierop actiever samen te werken. Daarnaast werken de teams Jeugd en Gezin en Sociaal team salarissen alleen voor Woerden. Duidelijk moet zijn dat Oudewater hieraan niet meebetaalt.

3D. Relationeel: cultuur, gedrag én houding zijn doorslaggevend

Cultuuraspecten – waaronder houding én gedrag – vormen een belangrijk aandachtspunt bij het implementeren van de eerder genoemde rollen, instrumenten en procesafspraken (de zogenaamde harde kant van samenwerken). Het succesvol doorvoeren van de verbeteringen is dan ook in hoge mate afhankelijk van de organisatiecultuur en het gedrag van alle betrokken actoren. Cultuur en gedrag bepalen of de institutionele- en procedurele instrumenten ook daadwerkelijk effectief en duurzaam tot uitvoering komen.

Wij constateren uit de gesprekken dat dagelijkse interacties, opvattingen en gedragingen bepalen of de kaders ten aanzien van de rollen, dienstverlening en processen in de praktijk worden nageleefd. Houding én gedrag spelen hierbij een grote rol. Niet alleen theoretische onderzoeken, maar ook diverse gesprekken met de organisatie tonen aan dat zonder transparantie, vertrouwen, een lerende cultuur en open houding ten aanzien van verandering, het risico bestaat dat de institutionele instrumenten en procesafspraken formeel worden gevolgd, maar deze inhoudelijk onvoldoende worden gedragen of nageleefd. In het toekomstig samenspel tussen Woerden en Oudewater moet hier dus aandacht voor zijn.

Uit de gesprekken volgt ook dat de verschillen in organisatiecultuur en de houding en/ of gedrag van betrokken sleutelfiguren, de samenwerking kunnen bemoeilijken. Hoewel afspraken op inhoud, institutionele instrumenten en procedurele instrumenten bijdragen aan het verbeteren van de samenwerking, kan houding én gedrag van de betrokken actoren en sleutelfiguren verbeteringen van de samenwerking belemmeren, en ertoe leiden dat men terugvalt in oude patronen. Om de samenwerking te verbeteren, is het dus van belang om ook aandacht te besteden aan onderlinge relaties en de organisatiecultuur.

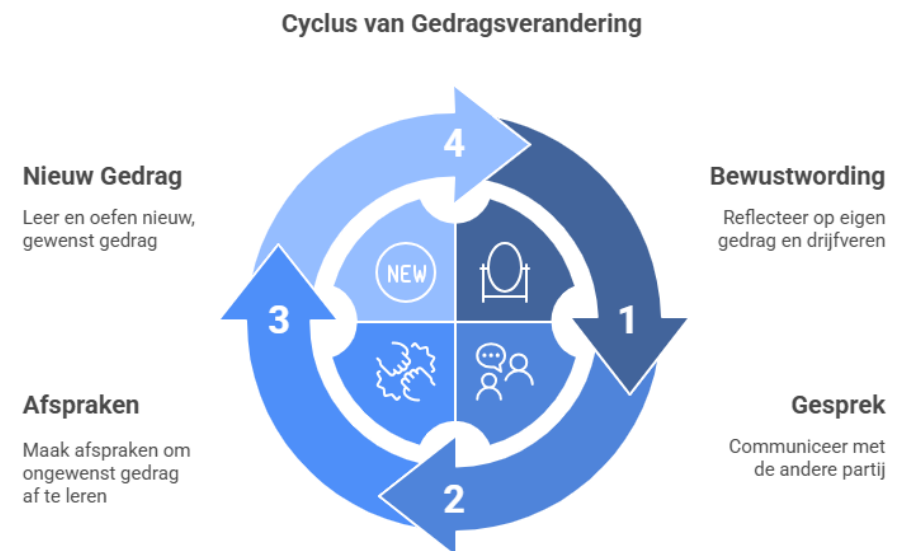
3.16 In vier stappen naar gedragsverandering

Het toekomstig samenspel tussen Woerden en Oudewater vereist enerzijds zakelijkheid en professionalisering, maar anderzijds ook bewustwording van bestuursstijl, gedrag en houding. Tijdens de gesprekken hebben we op diverse niveaus bepaalde dynamieken gehoord in de organisatie waarvoor aandacht moet zijn. Het is belangrijk dat iedereen binnen het samenspel bewust stuur op het gewenste gedrag.

Om veranderingen in gedrag binnen samenwerkingen teweeg te brengen, kunnen de volgende vier stappen worden gevolgd:

1. Start met bewustwording van het eigen gedrag. Reflecteer op de destructieve dynamiek waarvan sprake is, de rol die je daar zelf in hebt, en de drijfveren die ten grondslag liggen aan je eigen gedrag.
2. Wanneer je je bewust bent van je eigen gedrag en drijfveren, kun je het gesprek aangaan met de andere partij.
3. Vervolgens kunnen er afspraken met elkaar gemaakt worden, en kan het oude, ongewenste gedrag worden afgeleerd.
4. Wanneer de afspraken zijn gemaakt en het oude gedrag is afgeleerd, kan het nieuwe, gewenste gedrag worden aangeleerd. Beide partijen kunnen elkaar daar verantwoordelijk voor houden op basis van de afspraken.

Onderstaand de vier stappen naar gedragsverandering in beeld:



3.17 Veilige omgeving en cultuur van samenwerking essentieel voor gedragsverandering en inrichten processen

Om tot een goede uitvoering te komen is het belangrijk dat er altijd aandacht is voor een veilige omgeving. Dit betekent dat iedereen zich veilig genoeg voelt om elkaar aan te spreken, oplossingen te vinden en lastige knopen door te hakken. Een veilige omgeving vormt één van de belangrijkste randvoorwaarde en is essentieel voor gedragsverandering én inrichting processen. Belangrijk binnen het samenspel tussen Woerden en Oudewater is dat voorkomen moet worden dat er een afrekencultuur ontstaat.

Om de veilige omgeving te continueren, adviseren wij om verantwoordingsprocessen in te richten op basis van herstel of verbetering in plaats van afrekening (daar waar dit nog niet wordt toegepast). Ook verbeterprocessen inrichten volgens de principes van lerend evalueren wordt geadviseerd. Belangrijk is dat alle actoren binnen de samenwerking kunnen sturen op de overeengekomen afspraken en in gesprek kunnen over mogelijke tegenstelde visies. Alleen dan kan de samenwerking sterker worden en groeien. Scherpe meningen mogen gedeeld worden, waarna betrokkenen in een proces van gezamenlijkheid keuzes maken.

De implementatiekracht van de voorgestelde verbeteringen schuilt niet alleen in wat Woerden en Oudewater afspreken, maar vooral in hoe mensen met die afspraken omgaan. Cultuur, waaronder houding én gedrag, is een voorwaarde voor het laten slagen van de harde kant van samenwerking.



Deel 4

In acht stappen naar een verbeterde samenwerking

4. In acht stappen naar een verbeterde samenwerking

De inrichting van de samenwerking vraagt maatwerk en een continu gesprek tussen de betrokken actoren. Dat betekent ook dat wanneer uitwerking wordt gegeven aan sommige denkrichtingen, het belangrijk blijft om de gekozen instrumenten te blijven monitoren en bijschaven. Op die manier blijft de governance steeds actueel en daarmee meer aansluiten bij de wensen van het moment.

Om ervoor te zorgen dat de samenwerking op basis van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst resulteert in een blijvende verbetering, stellen wij een implementatieplan voor aan de hand van de acht stappen van organisatieverandering van Kotter. Deze stappen hebben wij hieronder uitgewerkt, met per stap een aantal concrete acties. Vervolgens hebben wij deze stappen met bijbehorende acties geplot op een implementatieagenda.

1. Creëer een gevoel van urgentie

Om ervoor te zorgen dat organisatie, college en raad bereid zijn zich in te zetten voor het verbeteren van de samenwerking, is het van belang dat alle partijen de noodzaak hiervan inzien. De verschillende inventarisatie- en spiegelsessies die tijdens dit traject hebben plaatsgevonden, hebben bijgedragen aan het creëren van dit urgentiegevoel. Het is belangrijk om scherp te blijven houden wat de redenen voor samenwerking zijn, en waarom de oude manier van samenwerking verbetering behoeft. Om een gevoel van urgentie te creëren en vast te houden, stellen wij de volgende concrete acties voor:

- a. Maak een korte, visuele weergave van de redenen voor de samenwerking en de kansen die het verbeterplan biedt (in lijn met de doelstellingen en uitgangspunten), en verspreid deze intern – bijvoorbeeld via het intranet of in de vorm van flyers in de kantine.
- b. Organiseer inspiratiesessies waarin de redenen voor het verbeteren van de samenwerking en de kansen die dit biedt worden benadrukt.
- c. Laat bestuurders in een videoboodschap in eigen woorden uitleggen waarom de nieuwe samenwerkingsconstructie belangrijk is, en deel deze videoboodschap met alle medewerkers.

2. Vorm een leidende coalitie

Om de verbeteringen van de samenwerking succesvol door te voeren, is het belangrijk dat deze verbeteringen worden aangejaagd door invloedrijke actoren binnen de organisatie. Concreet betekent dit dat raad, college, directie en teammanagers het goede voorbeeld moeten gaan geven – oftewel *'leading by example'*. Van bovenaf moet gestuurd worden op naleving van de nieuwe afspraken, bijgestaan door de ONS-desk. Hiertoe zien wij de volgende concrete acties:

- a. Bestuurders moeten meer met elkaar afstemmen, in elk geval voor wat betreft hun vragen aan de ambtelijke organisatie, in verhouding tot de beschikbare capaciteit (zie ook onderdeel 3.9).
- b. Bestuurders moeten vertrouwen uitstralen in elkaar en in de ambtelijke organisatie, en zich houden aan de nieuwe rollen en procesafspraken.
- c. Teammanagers moeten hun teamleden stimuleren om zich aan de nieuwe afspraken te houden, door samen met hen teamplannen op te stellen en erop te sturen dat medewerkers signaleren wanneer er vragen komen die buiten de teamplannen vallen.

3. Ontwikkel een visie en strategie

De korte termijn visie en strategie ligt er in wezen in de vorm van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Echter, tijdens de gesprekken met bestuurders is ook duidelijk naar voren gekomen dat een 'stip aan de horizon' ontbreekt. Hoewel de nieuwe samenwerkingsconstructie duidelijke handvaten biedt voor het verbeteren van de samenwerking, kan een langere termijn visie – de stip op de horizon – motiverend werken om toegewijd te zijn aan deze verbetering van de samenwerking. Om tot een eenduidige langere termijn visie te komen, stellen wij de volgende acties voor:

- a. Organiseer een gezamenlijke strategische sessie met beide colleges en directies om de lange termijn visie – 'de stip op de horizon' – scherp te formuleren.
- b. Leg deze lange termijn visie vast in een visiedocument, waarin de visie expliciet aan de nieuwe samenwerkingsovereenkomst verbonden wordt.

- c. Vertaal de visie naar concrete strategische doelen. *Voorbeeld: 'in 2027 hebben we 100% inzicht in de capaciteit en inzet van de ambtelijke organisatie'.*
- d. Zorg ervoor dat teammanagers de visie meenemen in het opstellen van de teamplannen.
- e. Trainingen voor teammanagers in leiderschap en rolneming.

4. **Communiceer de veranderingsvisie**

Mocht besloten worden het advies op te volgen, dan is het belangrijk dat de nieuwe samenwerkingsovereenkomst met bijbehorende rollen en procesafspraken duidelijk naar alle partijen wordt gecommuniceerd. Hoewel een groot deel van de bestuurders en de ambtelijke organisatie actief betrokken is geweest bij de verschillende inventarisatie- en spiegelsessies, is het van belang om helder te communiceren over de nieuwe afspraken en werkwijzen, zodat alle partijen weten waar ze aan toe zijn, en elkaar hier op aan kunnen spreken. Hiertoe zien wij de volgende acties:

- a. Organiseer informatiesessies en Q&A sessies met medewerkers, waarin de nieuwe werkwijze wordt toegelicht en medewerkers de kans krijgen om vragen te stellen.
- b. Zorg ervoor dat alle teammanagers goed geïnformeerd zijn, en dat zij de juiste informatie en middelen – *bijvoorbeeld in de vorm van een praatplaat* – hebben om de nieuwe manier van samenwerken met hun team te bespreken en te implementeren.
- c. Zorg ervoor dat belangrijke documenten – zoals de samenwerkingsovereenkomst en het nieuw op te stellen visiedocument – makkelijk vindbaar zijn op het intranet.

5. **Verwijder obstakels, maak actie mogelijk**

Onnodige obstakels die in de weg staan van het verbeteren van de samenwerking, dienen te worden verwijderd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan verschillen in beleid of werkwijzen. Daarbij is de afspraak om uit te gaan van 'harmonisatie, tenzij...', wat zal leiden tot een verhoogde efficiëntie. Concreet betekent dit:

- a. Evalueer bestaand beleid, en harmoniseer verschillen in beleid waar mogelijk.
- b. Evalueer huidige werkwijzen, en harmoniseer waar mogelijk.
- c. Zorg voor tussentijdse evaluatiemomenten van de nieuwe samenwerking, inventariseer tegen welke obstakels medewerkers aan lopen, en haal deze obstakels uit de weg (waar mogelijk).

6. **Genereer korte termijn successen**

Zorg voor 'quick wins' die duidelijk zichtbaar zijn voor de ambtelijke organisatie, zodat het effect van de verbeterde samenwerking snel en duidelijk zichtbaar wordt voor medewerkers. Hiertoe kan het samenwerkingshandvest een middel bieden, omdat deze inzicht biedt in welke dienstverlening binnen of buiten de basisverdeelsleutel valt, en daarmee onderbouwing biedt voor prioritering. Hiermee wordt 'nee' ook 'oké'.

- a. Besteed bij tussentijdse evaluatiemomenten ook aandacht aan successen die al zijn behaald, en communiceer deze successen breed.
- b. Beloon teams die al snel concrete verbeteringen realiseren met een waarderingsprijs of door ze in het zonnetje te zetten op het intranet.

7. **Consolideer verbeteringen en bouw door**

Gebruik de successen om draagvlak te creëren voor verdere implementatie van de vernieuwde samenwerking. Wanneer een team bij een ander team ziet wat de voordelen zijn van duidelijke teamplannen en sturing daarop, werkt dit motiverend om dit ook in het eigen team toe te passen.

- a. Organiseer 'best practice' sessies, waarin teams hun successen met elkaar delen.
- b. Deel best practices breed in de organisatie, bijvoorbeeld door een korte opsomming van best practices op het intranet te plaatsen.
- c. Gebruik de tussentijdse evaluatiemomenten om nieuwe behoeften of verbeteringen op te halen.

8. **Veranker de veranderingen in de organisatiecultuur**

Zoals eerder geconstateerd is organisatiecultuur cruciaal voor het blijvend doorvoeren van veranderingen – zo ook voor de verbetering van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater. De nieuwe samenwerkingsconstructie biedt een basis om de samenwerking te verbeteren, maar brengen ook gedragsveranderingen teweeg. Dit soort cultuuraspecten vragen tijd, voordat deze consequent zijn doorgevoerd. De verkiezingen van 2026 bieden hiertoe een mooi, natuurlijk moment. Het is van belang dat voorafgaand aan de verkiezingen duidelijk is wat beide besturen van de ambtelijke organisatie kunnen vragen, en wat de vernieuwde manier van samenwerken is. Voor een succesvolle verankering in de organisatiecultuur blijft het essentieel dat bestuur, directie en teammanagers zelf het goede voorbeeld geven. Concreet stellen wij de volgende acties voor om de verbeterde samenwerking te verankeren in de organisatiecultuur:

- a. Zorg ervoor dat alle partijen vóór de verkiezingen van 2026 op de hoogte zijn van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst, en wat beide besturen

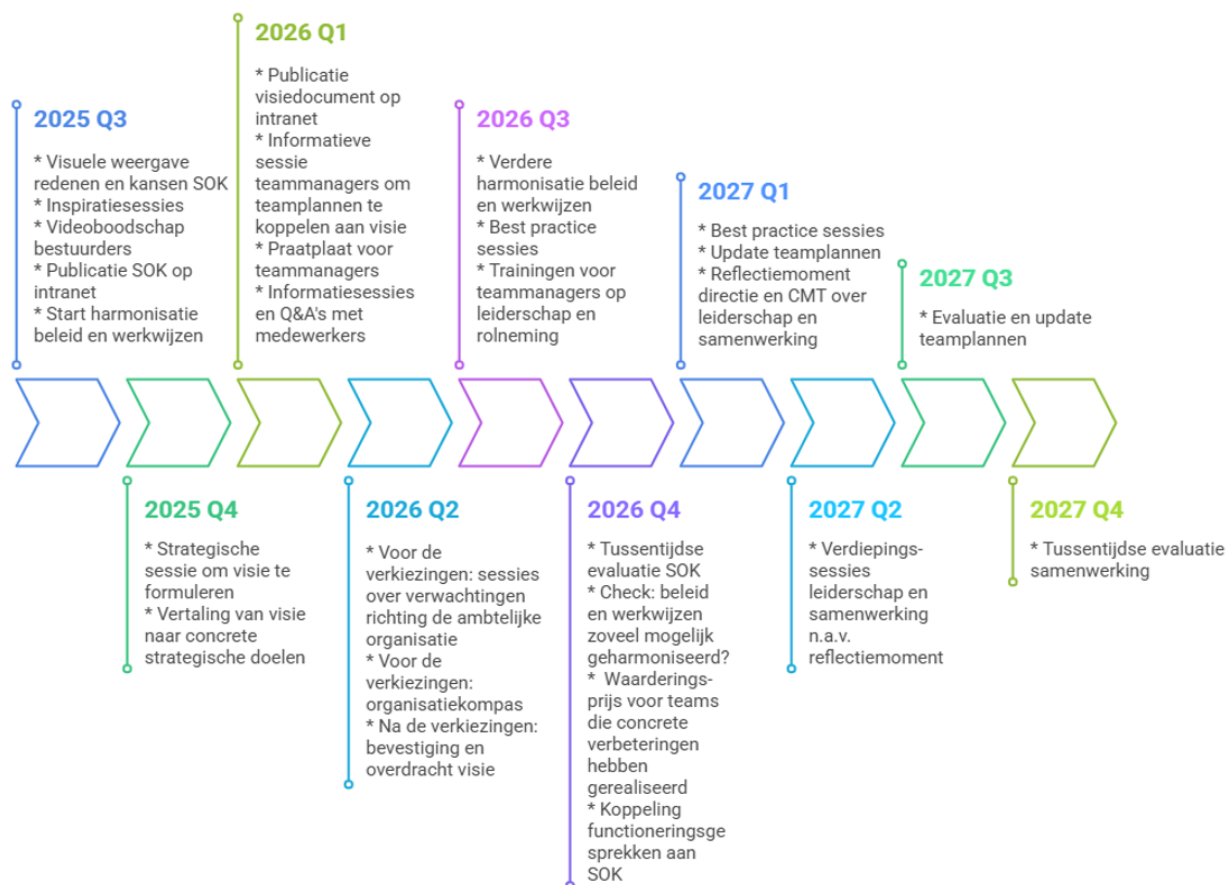
van de ambtelijke organisatie kunnen vragen. Ga hierover tijdig met elkaar in gesprek.

- Doorleef de doelstellingen van de samenwerking door deze op te nemen in een organisatiekompas.
- Koppel functioneringsgesprekken aan gedrag dat past bij de nieuwe samenwerking.
- Heb bij het werven, aannemen en van nieuw personeel aandacht voor de samenwerkingsovereenkomst en wat dit van hen vraagt.

Benut de nieuwe bestuursperiode als kans om periodiek de dialoog en reflectie binnen de directie en binnen het Concernmanagementteam (CMT) te organiseren op de eigen rolgeving en de ontwikkeling van leiderschap en organisatie. Geef aan deze reflectiemomenten structureel vorm, in ieder geval tot het einde van deze bestuursperiode en draag zorg voor een warme overdracht aan nieuwe bestuurders.

In de afbeelding hieronder zijn bovenstaande acties geplot op een implementatieagenda voor de periode van Q3 2025 tot en met Q4 2027.

Implementatieagenda SOK



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

**& VAN
DE LAAR**
DENKERS EN DOENERS VOOR
DE PUBLIEKE SECTOR

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Zo brengen wij beweging in organisaties. Zo dragen wij bij aan een weerbare en wendbare publieke sector. Wij helpen bij het ontwikkelen van organisaties en organisatieonderdelen. Door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. En door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag. Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En begeleiden de processen om deze organisaties te vitaliseren en om samenwerking of fusie tot stand te brengen. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

In onze analyses zijn we scherp. In onze advisering bieden we concreet handelingsperspectief voor ontwikkeling. Wij kijken waar gewenst ook met een juridische, financiële en/of personele blik naar uw organisatie- en samenwerkingsvraagstukken. 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. Het is een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken. Het zijn thema's waarop wij via onze &VDL Academy graag onze kennis delen. Staat uw vraagstuk er niet tussen? Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | Interim | &VDL Academy
& 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

Isaac Titsinghkade 4a
1018 CA Amsterdam

info@en-vdl.nl
085 - 747 06 18

en-vandelaar.nl

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.