Gemeente Oudewater

Forum Samenleving
17 juni 2013

Raad
04 juli 2013

Portefeuillehouder
P. Verhoeve

voorstelnummer
8

Onderwerp:
Samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden

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

Stem in met:

1. Het college opdracht te geven de samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten verleent voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst en overeenkomstig de uitgangspunten zoals verwoord in de Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden;
2. Het college opdracht te geven uiterlijk november 2013 de financiële kaders (businesscase) ter besluitvorming aan de raad aan te bieden;
3. Het college opdracht te geven uiterlijk januari 2014 de ingevulde dienstverleningsovereenkomsten ter kennisname aan de raad te sturen;
4. Uiterlijk 1 januari 2015 te starten met de nieuwe, samengevoegde organisatie.

Inleiding
De raden van Oudewater en Woerden hebben respectievelijk op 15 maart en 30 januari 2012 besloten toe te groeien naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de decentralisaties in het sociale domein en de ontwikkeling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en bijbehorende kwaliteitseisen. Oudewater en Woerden hebben samen meer massa en uitvoeringskracht om aan deze nieuwe beleidsontwikkelingen te voldoen.

Uit de bestuurskrachtonderzoeken van beide gemeenten (Partners+Pröpper en WagenaarHoes) bleek dat de ambities van de gemeenten hoger zijn dan de ambtelijke organisaties aankunnen. Gezamenlijk raakt dit meer in evenwicht.

Daarnaast zijn er veel overeenkomsten waardoor voordeel te behalen is. Beide gemeenten hechten aan de historische binnenstad, de identiteit van de kernen en profileren zich als gemeenten in het Groene Hart. Door intensief samen te werken ben je een stevigere partij richting partners zoals de provincie en andere gemeenten.

Door de ambtelijke integratie wordt de ambtelijke kwetsbaarheid verminderd en de kwaliteit van uitvoering versterkt. Beide gemeenten nemen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de krachten kwaliteit van het lokaal bestuur in het gebied. Voor Oudewater wegen vooral de vermindering van de kwetsbaarheid en kwaliteitsverbetering zwaar en voor Woerden is het nemen van verantwoordelijkheid in de regio een belangrijke overweging.

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

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

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

De afgelopen tijd hebben de colleges en de stuurgroep zich verdiept in de verschillen tussen deze modellen. Onder andere door op werkbezoek te gaan bij Ommen en Ten Boer. Ommen werkt samen in een gemeenschappelijke regeling met Hardenberg en Ten Boer heeft Groningen opdracht verleend de diensten te verlenen op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Ook is gekeken naar recente ervaringen met dienstverleningsovereenkomsten in Enschede-Losser en Aalsmeer-Amstelveen.

Na uw besluit wordt de samenwerking verder voorbereid. Dit houdt in:
- De voorbereiding van een ontwerp-DVO;
- Het globaal in beeld brengen van de financiële consequenties van deze ontwerp-DVO in een businesscase (najaar 2013);
- Het voorbereiden van de organisatorische integratie van de twee huidige organisaties en de ambtelijke invulling/aansturing van het tweezijdig opdrachtnemerschap.

Bevoegdheid:
De colleges zijn formeel bevoegd besluiten te nemen over de ambtelijke organisatie. De colleges hebben de raden gevraagd een keuze te maken in het bestuurlijk-juridische model.

Beoogd effect:
Een keuze voor het samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Hiermee kan de samenwerking verder uitgewerkt worden.

Argumenten
De keuze is feitelijk tussen twee modellen
Uitgaande van het besluit van de gemeenteraden om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie zijn er in essentie twee modellen.
- In het ene model voeren Oudewater en Woerden – op basis van een gemeenschappelijke regeling – een gezamenlijk bestuur over de taken waarop zij samenwerken. Onder dat gezamenlijk bestuur is dan een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie gepositioneerd.
- In het tweede model voeren Oudewater en Woerden ieder het eigen bestuur uit over de taken die worden uitgevoerd, waarbij de ambtelijke organisatie rechtspositioneel is ondergebracht bij Woerden. Voor de uitvoering van de taken van Oudewater wordt een dienstverleningsovereenkomst tussen Woerden en Oudewater afgesloten.

Andere modellen zoals een shared service centre of netwerkorganisatie lenen zich gelet op het raadsbesluit (dat immers uitgaat van een volledige ambtelijke integratie) niet voor deze samenwerking omdat hierbij slechts een deel van de taken samen op wordt gepakt of enkele belangen samen worden behartigd.

We stellen voor te kiezen voor het model waarbij de ambtelijke organisatie van Woerden de diensten voor beide gemeenten uitvoert.

De dienstverlening aan Oudewater vindt op basis van een dienstverleningsovereenkomst plaats. In dit voorstel staan de belangrijkste argumenten hiervoor afgezet tegen het alternatief: de gemeenschappelijke regeling.

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

Uitvoering bij één gemeente:

Voordelen	*Nadelen*
Zakelijke verhouding op basis van dienstverleningsovereenkomst	Beleidsharmonisatie is minder urgent, waardoor efficiëntie minder snel wordt gehaald
Duidelijk opdrachtgever en -nemerschap	Meer klant-leverancier dan samenwerking
Relatief eenvoudig te realiseren	Complex is de verhouding confectie vs. maatwerk
Weinig extra kosten	

Met gemeenschappelijke regeling:

Voordelen	*Nadelen*
Door gezamenlijke aansturing makkelijker harmonisatie van beleid (efficiëntievoordeel)	Er komt een organisatie bij (twee gemeenten plus een uitvoeringsorganisatie)
Je werkt samen in een nieuwe werkorganisatie	Aansturing door twee gemeentesecretarissen
Het is makkelijker een andere gemeente aan te laten sluiten	Complexe structuur: kostentoedeling, extra bestuurslaag, veel afstemming nodig
	Geen gelijke positie
	Besluitvorming geschiedt in overkoepelend orgaan
	Democratische legitimiteit van besluitvorming staat onder druk

De mogelijke financiële consequenties van beide modellen zullen in hoofdlijnen niet sterk van elkaar verschillen wat betreft de taakuitvoering. Het eerste model (dvo) is bestuurlijk eenvoudiger ingericht, dus zal op dat punt zeker niet duurder zijn dan het andere model (GR). Er komt geen bestuur boven de organisatie en dus minder bureaucratie. De organisatie krijgt geen extra directeur die – naast de twee gemeentesecretarissen – de organisatie aanstuurt.
De transitiekosten zullen lager zijn, omdat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande organisatieontwikkelingen en gebruik kan worden gemaakt van bestaande systemen. Dit zal minder frictiekosten met zich meebrengen dan het inrichten van een nieuwe organisatie onder een GR.

Enkele uitgangspunten

- ✓ Samen zoeken we naar de inrichting van het model Oudewater-Woerden. Daarbij kijken we uiteraard naar hoe andere gemeenten dit organiseren, maar we zoeken vooral naar een invulling die bij onze gemeenten past.
- ✓ De raden stellen de (beleids)kaders vast en de colleges geven daar binnen deze kaders uitvoering aan. Die ene organisatie staat dus ten dienste van twee beleidsbepalers. Dat vraagt wat van de organisatie en van het bestuur. Hier moet rekening mee gehouden worden.
  De gemeenteraden van Oudewater en Woerden kunnen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit blijven voeren als in de huidige situatie.
- ✓ De gezamenlijke organisatie moet per saldo de dienstverlening verbeteren. De samenwerking moet dit als resultaat hebben. Het efficiencyvoordeel wordt in eerste instantie ingezet om de investering terug te verdienen, maar voor het overige wordt het efficiencyvoordeel ingezet voor kwaliteitsverbetering.
- ✓ Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Dit betekent onder meer dat beide stadskantoren bezet blijven en hun loketfunctie behouden blijft.
- ✓ Dossierkennis van ambtenaren dient optimaal gewaarborgd te blijven. Functies die dicht tegen het college en de raad aan functioneren, blijven ook (fysiek) dicht tegen het college en de raad aan georganiseerd.

Argumenten

1. Het model waarin één ambtelijke organisatie diensten verleent voor meerdere gemeenten is relatief eenvoudig te realiseren

Ter illustratie enkele voorbeelden van deze vorm van samenwerking: Ten Boer-Groningen, Losser-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen. Het model houdt de samenwerking relatief eenvoudig. Het opzetten en inrichten van een nieuwe organisatie is niet nodig. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande structuren en processen van de uitvoerende gemeente. De medewerkers van Oudewater gaan over naar de bestaande organisatiestructuur van Woerden. Dat neemt niet weg dat de werkwijze binnen die organisatiestructuur wel kan wijzigen. De werkprocessen van beide gemeenten hou je tegen het licht en je haalt er het beste uit.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling zijn er meer stappen nodig. Er moet een nieuwe organisatie worden ingericht. Daarom moeten veel keuzen worden gemaakt in bijvoorbeeld welke systemen je gebruikt. Bovendien moet het personeel uit beide organisaties gehaald worden en in de nieuwe organisatie worden geplaatst.

2. Er is geen bestuurslaag tussen de colleges en de uitvoerende organisatie

De ambtelijke organisatie krijgt opdrachten van de twee colleges. Daar zit geen bestuur tussen die de organisatie aanstuurt. Dit past bij de wens om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Alle beleidsinhoudelijke besluiten worden door de twee colleges en gemeenteraden afzonderlijk genomen. Besluiten over personele aangelegenheden en bedrijfsvoering worden door het college c.q. de directie van Woerden vastgesteld. Oudewater kan zich vooral concentreren op de eigen beleidsvrijheid.

En in een gemeenschappelijke regeling?

Bij een model met een gemeenschappelijke regeling wordt de uitvoeringsorganisatie aangestuurd door een bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Er zit dus een extra bestuurslaag tussen de colleges en de ambtelijke organisatie. De lijn tussen raad-college-ambtelijke organisatie is minder direct. Tussen het college en de ambtelijke organisatie zit dan het bestuur (AB en DB) van de gemeenschappelijke regeling die gaat over de uitvoering.

3. Er is een duidelijk opdrachtgever- en nemerschap
In het voorgestelde model is de gemeente Oudewater opdrachtgever aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden als uitvoerder. Deze verhouding wordt vastgelegd in een heldere en eenvoudige structuur van een dienstverleningsovereenkomst en kostenverdelingsafspraken.

En in een gemeenschappelijke regeling?
Wanneer er een gemeenschappelijke regeling tussen zit is deze verhouding complexer. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft dan immers zeggenschap (hoewel alleen over de uitvoering), naast de afzonderlijke colleges en gemeenteraden.

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

Randvoorwaarden
Er zijn straks twee gemeenten met ieder een eigen begroting en jaarrekening die slechts de kosten van de ambtelijke uitvoeringsdienst (loonkosten en overhead) delen. De wijze waarop dit gebeurt,
wordt in de uitwerking bepaald. De efficiencywinst is groter naarmate beide colleges meer kunnen besluiten tot beleidsharmonisatie. In ieder geval moeten de kosten van de ambtelijke uitvoering gelijk blijven aan de huidige totale kosten. De samenwerking is o.a. geïnitieerd om de ambtelijke organisaties te versterken. Daarom zal de efficiencywinst veelal worden ingezet voor kwaliteitsverbetering, naast het terugverdienen van de investering die de ambtelijke integratie vergt.
Bij de inrichting van de samenwerking staan versterking van de ambtelijke organisatie en burgernabije dienstverlening voorop. Ook is de inzet om de ambtelijke overhead zo strak mogelijk te organiseren. Voorkomen moet worden dat er extra 'leemlagen' ontstaan.

Kanttekeningen
De verhouding tussen het leveren van 'confectie' en maatwerk is lastig.
Het is het goedkoopst en eenvoudigst om voor beide gemeenten precies hetzelfde standaardwerk te leveren. Iedere gemeente zal echter zijn eigen beleid voeren en er is dus maatwerk nodig. Volledig maatwerk (alles op de eigen manier blijven doen) leidt echter niet tot voordelen. Hierin moet gedurende de samenwerking een balans worden gevonden. Deze balans mag noch voor Oudewater, noch voor Woerden onvoordelig zijn. Overigens geldt dit voor elk samenwerkingsmodel.

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

Financiële toelichting
De voorbereiding van de samenwerking legt een budgettair beslag, waarvan de omvang momenteel wordt ingeschat. Het gaat om frictiekosten waarbij te denken valt aan: ICT-kosten, huisvestingskosten zoals verhuizing etc., personele integratie en projectkosten (bijvoorbeeld evt. inhuur op specialisme of procesbegeleiding).
Bovendien vergt het traject naar samenwerking een forse ureninzet, die consequenties kan hebben voor de inzet ten behoeve van andere taken. Voor de voorbereidingskosten tot 2015 zijn in beide gemeenten middelen gereserveerd, die hiertoe worden aangewend. Over de besteding zal op de reguliere wijze worden gerapporteerd.

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

Uitvoering
Na uw besluit werken we de verdere voorbereidingen uit. In werkteams wordt de samenwerking concreet vormgegeven.

Samenhang met eerdere besluitvorming
Uw besluit van 30 januari 2012 tot het vormen van een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor de gemeenten Oudewater en Woerden.

Subsidiemogelijkheden, Integraliteit, Duurzaam inkopen
Niet van toepassing.

Achterliggende stukken
- Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden
- Advies Bijzondere Ondernemingsraad

Communicatie
Informeer de inwoners middels een persbericht en de organisatie door plaatsing van het voorstel op intranet.

Burgemeester en wethouders

mr. P.E. Holtrigter
secretaris

mr. drs. P. Verhoeve
burgemeester

Door de Raad is op 04 juli 2013 ~~met algemene stemmen~~/in meerderheid besloten: **

1. Het college opdracht te geven de samenwerking tussen Oudewater en Woerden vorm te geven in een model waarin de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden de diensten verleent voor de gemeente Oudewater op basis van een dienstverleningsovereenkomst en overeenkomstig de uitgangspunten zoals verwoord in de Richtinggevende uitgangspunten samenwerkingsmodel Oudewater-Woerden;
2. Het college opdracht te geven uiterlijk november 2013 de financiële kaders (businesscase) ter besluitvorming aan de raad aan te bieden;
3. ~~Het college opdracht te geven uiterlijk januari 2014 de ingevulde dienstverleningsovereenkomsten ter kennisname aan de raad te sturen;~~ *
4. Uiterlijk 1 januari 2015 te starten met de nieuwe, samengevoegde organisatie.

De griffier,

mr. R.P.A. van Aalst

De voorzitter,

mr. drs. P. Verhoeve

* ZIE UNANIEM AANGENOMEN AMENDEMENT
** GAMENDEERD VOORSTEL: VOOR: CDA, VVD/OLL, PvdA, CU/SGP
tegen: Gnafhankelijken

ChristenUnie SGP D66 PvDA

AMENDEMENT

Voorstel nr. 8.

Onderwerp: **Samenwerkingsmodel Oudewater – Woerden.**

De raad van de gemeente Oudewater in vergadering bijeen d.d. **4 juli 2013**.

Ondergetekende, lid van de raad van de gemeente Oudewater, stelt voor om de tekst van het ontwerpbesluit onder beslispunt 3:

3. Het college opdracht te geven uiterlijk januari 2014 de ingevulde dienstverleningsovereenkomsten ter kennisname aan de raad te sturen;

te wijzigen als volgt:

3. Het college opdracht te geven uiterlijk december 2013 de ingevulde ***concept dienstverleningsovereenkomsten ter besluitvorming aan de raad voor te leggen;***

Toelichting:

1. het (ontwerp)besluit is leidend daar waar het gaat om de uitvoering door het college van een besluit van de raad. Over de interpretatie van een raadsbesluit moet geen misverstand bestaan;
2. in het forum Samenleving van 17 juni 2013 heeft de burgemeester toegezegd dat "*de dienstverleningsovereenkomst (DVO) in verband met de financiële aspecten ter goedkeuring langs de raad gaat*". Deze toezegging wijkt sterk af van de tekst van beslispunt 3 van het ontwerpbesluit. Dit amendement heeft tot doel het ontwerpbesluit met die toezegging in overeenstemming te brengen. Daarbij aangetekend dat de DVO niet alleen voor het voteren van een krediet naar de raad gaat, maar de raad om instemming zal worden gevraagd met de door het college af te sluiten DVO (concept DVO, dus niet de reeds door partijen getekende versie);
3. amendering van het ontwerpbesluit, zoals hierboven voorgesteld, tot doel heeft om college en raad op één lijn te brengen;
4. de raad van mening is dat hij de mogelijkheid dient te hebben om zijn controlerende (financiële) en kaderstellende (beleidsmatige) verantwoordelijkheid te kunnen invullen bij de vaststelling van deze dienstverleningsovereenkomst(en);
5. de eerste raadsvergadering van het kalenderjaar vindt altijd plaats begin februari. Daarom is er voor gekozen om de woorden 'uiterlijk januari 2014' te wijzigen in 'uiterlijk december 2013'.

Ondertekening en naam:

G. van den Berg	J. Broere	A.P.M. van Wijk
Fractie PvdA	Fractie CU/SGP	Fractie VVD/D66

Dit amendement is aangenomen / ~~verworpen~~ in de vergadering van 4 juli 2013.

Stemverhouding:

Fracties voor:

Onafhankelijken
CDA, PvdA
CU/SGP, VVD/D66

Fracties tegen:

De griffier,

mr. R.P.A. van Aalst

De voorzitter,

mr. drs. P. Verhoeve