



Eindrapportage evaluatie OWO-samenwerking



Inhoud

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	4
2. Achtergrond.....	6
3. Analyse van de inhoud.....	9
4. Analyse van het proces.....	15
5. Conclusies.....	20
6. Aanbevelingen voor vervolg.....	23

Bijlagen:

1. Documentenoverzicht
2. Overzicht van gesprekspartners

Samenvatting

Code Samen heeft, op verzoek van de drie gemeentebesturen, de samenwerking van de drie OWO-gemeenten geëvalueerd. Naast de evaluatie geeft het onderzoek een aanzet voor visieontwikkeling naar de toekomst en van de vertaling hiervan naar de besturing, aansturing en structuur.

Evaluatie

De drie OWO-gemeenten zijn met elkaar een proces van samenwerken en samenvoegen gestart. Er zijn gedurende de looptijd van de samenwerking positieve resultaten behaald. Er zijn onderdelen samengevoegd, andere samenvoegingstrajecten liggen op schema, soms is zelfs een versnelling gerealiseerd. Er wordt ook beleidsmatig samengewerkt. Resultaten zijn zichtbaar en merkbaar op de 4k's: een winst aan kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid en lagere kosten. Hier profiteren de klanten van. Technisch gezien wordt het proces van samenvoegen inmiddels deskundig aangevlogen.

De drie gemeenten trekken op een aantal terreinen bestuurlijk goed samen op richting externe partners, maar dit meer vorm geven vanuit een gezamenlijke ambitie zou wenselijk zijn.

Ondanks positieve signalen is eind 2014 het resultaat naar mening van Code Samen nog beperkt. Een aantal onderdelen zijn pas zeer recent samengevoegd. Binnen een aantal samengevoegde onderdelen wordt daarnaast nog lang niet optimaal vanuit één gezamenlijk werkproces klantvragen afgehandeld. Er wordt op onderdelen inefficiënt gewerkt en de gemeenten komen de afspraken uit het procesplan op een aantal punten (nog) niet na.

De samenwerking ontbeert een gezamenlijke (beleids)visie, waardoor OWO vaak ondergeschikt wordt gemaakt aan het eigen gemeentelijk belang. Er is nog geen sprake van een gedeelde, gezamenlijke OWO-cultuur. De besturing en aansturing van de samenwerking verloopt niet optimaal. Er ontbreekt een gezamenlijk eigenaarschap en de samenwerking kan positieve energie-impulsen gebruiken.

Wij concluderen op basis van de voortgang die reeds is geboekt en de algemene ontwikkelingen waarmee de gemeenten in de bestuurlijke context mee te maken krijgen dat terugtrekken uit de samenwerking danwel de samenwerking laten voor wat deze nu is de drie gemeenten geen goed zal doen. De samenwerking zal vanaf nu een doorontwikkeling moeten bewerkstelligen. Er is behoefte aan een inhoudelijk gedeelde visie dat als gedragen fundament voor de verdere OWO-samenwerking gaat fungeren.

Visieontwikkeling

De OWO-samenwerking heeft voldoende potentie om een krachtige rol in het bestuurlijk landschap van Friesland te vervullen. OWO kan door omvang en bestuurskracht een rol van betekenis spelen en zo ook eigen ambities gemakkelijker realiseren. De samenwerking moet hiertoe stevig bestuurlijk verankerd worden. De OWO-gemeenten moeten gezamenlijke beleidskeuzes maken en portefeuillehouders moeten aan de samenwerking worden verbonden.

De OWO-samenwerking moet worden verstrekt door een inhoudelijke visie die is gestoeld op drie elementen: de ruimtelijke-economische kwaliteit, de dienstverlening aan burgers ondernemers en organisaties en tenslotte het partnership met de samenleving.

Vertaling naar besturing, aansturing en structuur

De OWO-samenwerking is gebaat bij duidelijkheid. Ons advies is dat de OWO-samenwerking behoefte heeft aan duidelijkheid en dat het (op termijn) koers zetten in de richting van een ambtelijke fusie deze duidelijkheid geeft voor alle leidinggevendenden en medewerkers van de drie organisaties. Het zal ook sneller en gericht richting geven aan organisatieontwikkeling, het bewerkstelligen van resultaten op de 4k's en zal de continue spanning tussen OWO en eigen gemeentelijke organisaties naar de achtergrond verplaatsen.

Om deze stap daadwerkelijk te kunnen zetten zal eerst de genoemde gezamenlijke visie moeten worden ontwikkeld. Bestuurlijk draagvlak voor de doorontwikkeling van de samenwerking is van groot belang. Het gaat om een visie waarin de inhoudelijke thema's als kracht van het landelijk gebied, toerisme, regionale economie, maar ook de dienstverlenings thema's (zoals bijvoorbeeld een kleine krachtige overheid) staan uitgewerkt. Wat verstaan de gemeenten daaronder, wat kan in gezamenlijkheid en wat is couleur locale? Inzicht hierin is van belang om te bezien of het wel te doen is de behoeften van de gemeenten te laten faciliteren door een ambtelijke organisatie. Het advies is afhankelijk van deze haalbaarheid.

Wij bevelen dan ook aan afgeleid van de inhoudelijke visie een contourenschets te ontwikkelen voor de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Een schets die past bij de gewenste dienstverlening (dichtbij, lokaal, snel) past bij het bedienen van 80.000 inwoners en past bij modern werkgeverschap.

Het bewerkstelligen van een gezamenlijke ambtelijke organisatie kan langs een aantal verschillende scenario's gerealiseerd worden. Op basis van het onderzoek adviseren wij dat zo snel als mogelijk en conform de zogenaamde big-bang methodiek nog dit jaar te realiseren. Uiteraard kan de te ontwikkelen gezamenlijke visie van invloed zijn op het uiteindelijke scenario. Indien wordt gekoerst op een gezamenlijke ambtelijke organisatie zal op basis van een korte contourenschets een uitvoeringsorganisatie OWO moeten worden gevormd, waarin alle gemeentelijke activiteiten en werkzaamheden van de drie gemeenten worden ondergebracht. Uiteraard zal een organisatie-ontwikkeltraject moeten worden uitgerold om na de formele samenvoeging op die onderdelen waar dat nog niet is gebeurd ook aandacht te hebben voor harmonisatie en integratie. Via dit model zal iedereen op zo'n kort mogelijke termijn kleur moeten bekennen ten gunste van de OWO-samenwerking.

Veranderingen op korte termijn

Los van de keuzes op langere termijn, wordt een aantal interventies op korte termijn voorgesteld ten behoeve van de OWO-samenwerking. Dit betreft het instellen van portefeuillehoudersoverleggen, de OWO-onderdelen voorlopig manageriaal onder te brengen in het huis waarin het gepositioneerd is, de directie meer op strategisch niveau te positioneren en de kwartiermakers meer inhoudelijke verantwoordelijkheden te geven voor de verdere OWO-samenwerking. Nieuwe afspraken en nieuwe structuren helpen de samenwerking. Samenwerken blijft echter bovenal mensenwerk. In elkaar investeren blijft voorwaardelijk voor succes.

1. Inleiding

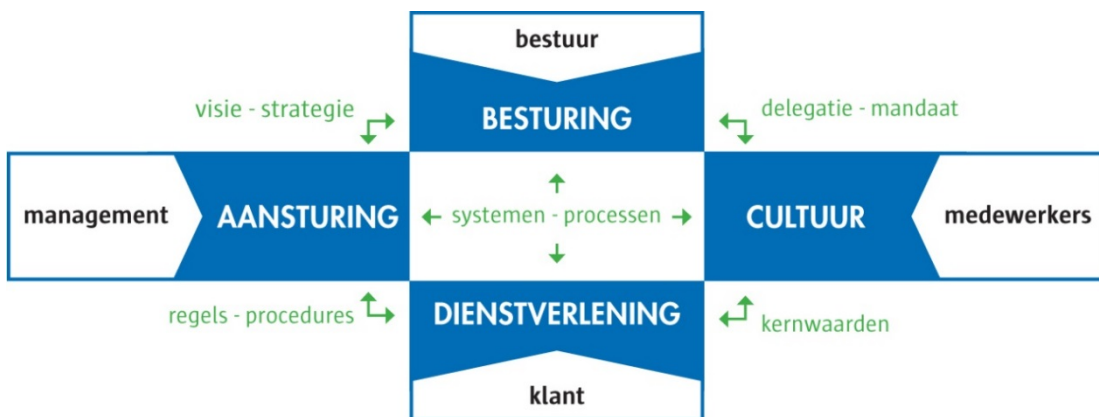
Code Samen is, door de besturen van de drie gemeenten, gevraagd een evaluatie uit te voeren naar de samenwerking van de drie OWO-gemeenten (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland). Het evaluatieonderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

- 1) Analyse huidige samenwerking op basis van het met de raden afgesproken procesplan:
 - a) wat zijn resultaten tot nu toe?
 - b) wat ging goed? Welke aanbevelingen zijn er voor het vervolg?
- 2) Visieontwikkeling naar de toekomst:
 - a) een doorkijk naar een samenwerking in de toekomst: welke gezamenlijke (inhoudelijke) bestuurlijke doelen hebben we?
 - b) tot welke 'stip op de horizon' leidt dat?
- 3) Vertaling:
 - a) wat betekent dat voor de (doorontwikkeling van de) besturing, aansturing en structuur (bestuurlijk, ambtelijk, organisatorisch)?

Om deze vragen van een antwoord te voorzien hebben wij een divers aantal documenten bestudeerd (zie bijlage 1) en diverse interviews gehouden met betrokken actoren (zie bijlage 2).

Achterliggende visie

We hebben in dit onderzoek de inhoudelijke en procesmatige aspecten van samenwerking bestudeerd. Op de achtergrond speelde het navolgende kader als basis voor de analyse.



Het is onze ervaring dat naast het technisch goed inrichten van een project het van essentieel belang is hoe een samenwerking gezamenlijk wordt vormgegeven. Wordt de samenwerking uitgedragen? Verstaat iedereen hetzelfde onder samenwerken en worden de gezamenlijke ambities en activiteiten procesmatig goed in de afzonderlijke organisaties geborgd? Zijn de meest cruciale uitgangspunten: elkaar vertrouwen en elkaar zaken gunnen aanwezig? Is er geïnvesteerd in het leren kennen van elkaars drijfveren en belangen? Deze aspecten hebben dan ook een belangrijke plek in het onderzoek gekregen.

Bestuursconferenties

Om met name vraag 2 en 3 te kunnen beantwoorden vanuit het uitgangspunt van gezamenlijk draagvlak is op 19 januari 2015 een bestuursconferentie met de voltallige colleges belegd. Deze conferentie heeft op 3 februari 2015 een vervolg gekregen. Tijdens die bijeenkomsten hebben de gemeenten hun strategische, tactische en relationele belangen en motieven bij de OWO-samenwerking met elkaar gedeeld. Op basis van deze bijeenkomsten heeft Code Samen de beantwoording van de vragen 2 en 3

vormgegeven. Uiteraard heeft onze expertervaring en deskundigheid in vergelijkbare trajecten hierbij een belangrijke rol gespeeld.

Opbouw rapportage

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Wij gaan in hoofdstuk 2 kort in op de achtergrond van de OWO-samenwerking. Hierbij hebben we aandacht voor de ontstaanswijze, de doelstellingen en de uitgangspunten. Vervolgens geven wij in hoofdstuk 3 een analyse van de inhoud: wat is de laatste stand van zaken rond de OWO-samenwerking en hoe verhoudt dit zich tot de uitgangspunten van de samenwerking. In hoofdstuk 4 geven we een analyse van het proces van samenwerken zoals dat door de OWO-gemeenten is vormgegeven. Wij besteden aandacht aan het kader (visie, uitgangspunten) waarbinnen de samenwerking wordt vormgegeven en ook aan de rollen, taken en verantwoordelijkheden.

In hoofdstuk 5 staan de conclusies opgesomd. Op basis van deze conclusies alsmede de resultaten van de eerder gememoreerde bestuursconferenties komen we in hoofdstuk 6 tot een aantal concrete aanbevelingen voor zowel de lange termijn alsook de korte termijn. Voor de lange termijn betreft het een uitwerking in een voorkeursscenario en voor de korte termijn betreft het een aantal interventies in rollen, taken en verantwoordelijkheden van bij de OWO-samenwerking direct betrokkenen.

2. Achtergrond

De gemeenten zijn, met een procesplan strategische samenwerking als onderlegger, medio 2012 een strategische samenwerking aangegaan. De drie gemeenteraden hebben in augustus 2012 ingestemd met het procesplan. Ook is toen de afspraak gemaakt om in het voorjaar van 2015 de samenwerking te evalueren, om vanuit die evaluatie te kijken naar een volgende 'stap op de horizon' voor de OWO-samenwerking.

Motivatie voor het aangaan van de samenwerking

De drie gemeenten hebben allen een eigenstandige keuze gemaakt in het deelnemen aan de samenwerking. Voor Ooststellingwerf en Weststellingwerf lag dit keuzemoment in 2006/2007 toen zij, gefaciliteerd door een concrete operationele casus op het gebied van belastingen (urgentie), een verdergaande samenwerking met elkaar aangingen op het terrein van bedrijfsvoering, backoffice en belastingen. Gekozen werd voor een 'inkoop tandemmodel'. Een dienstverleningsmodel waarbij de ene gemeente diensten verleent aan de andere gemeente. Gelijkaardigheid en gelijkheid zijn daarbij de uitgangspunten. In 2010 zijn beide gemeenten gekomen tot een Kadernotitie Intergemeentelijke samenwerking (bron procesplan 21-08-2012).

De gemeente Opsterland is volgens de gesprekspartners destijds ook uitgenodigd om aansluiting te zoeken bij de samenwerking, dit vanuit het gedachtegoed dat drie sterker staan dan twee. Opsterland is, na een periode van verkenning, eind 2011 op deze uitnodiging ingegaan vanuit de ambitie in OWO-verband samen te werken en vanuit de ambitie in Zuidoost Friesland gezamenlijk platteland en stedelijk gebied te helpen verbinden. Op dat moment stond de bestuurlijke positie van alle Friese gemeenten, naar aanleiding van het rapport van "de commissie van wijzen", nadrukkelijk in de belangstelling. Op 12 december 2011 besloot de gemeenteraad van Opsterland samen te gaan werken met Ooststellingwerf en Weststellingwerf (bron: procesplan 21-08-2012).

Kader van de samenwerking

In het procesplan (de dato 21-8-2012) staat omschreven dat de gemeenten kozen voor een op zelfstandigheid gebaseerde samenwerking uitgaande van een sterke plattelandssamenwerking.

Verder blijkt uit het procesplan dat de OWO-gemeenten de samenwerking zijn aangegaan om het strategisch vermogen, het kwaliteitsniveau en de uitvoeringskracht te ontwikkelen van een gemeente met de omvang van 80.000+ inwoners. De samenwerking is geënt op het creëren van gezamenlijke kracht, en invloed op de opgaven en ambities die zij wensen te realiseren met medeoverheden en publieke en private partners. Zij hebben gezamenlijke OWO-ambities en werken op bestuurlijk en ambtelijk niveau samen om deze ambities te realiseren. De samenwerking is gestoeld op de 4k's (kwaliteitsverbetering, kostenvermindering, kwetsbaarheidsreductie en klantgerichtheid).

Tot slot staat in het plan omschreven dat maatschappelijke vraagstukken binnen de samenwerking goed kunnen worden opgelost omdat de OWO-gemeenten nauwelijks bestuurlijke problemen kennen.

Uitgangspunten

De OWO-gemeenten hebben hun samenwerkingsstrategie vastgelegd in een procesplan (2012) en bestuursovereenkomst (2014). De uitgangspunten zoals opgenomen in het procesplan:

- we gaan de samenwerking aan op basis van wederzijds vertrouwen, gelijkaardigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- de bestuurskracht van de drie OWO-gemeenten rechtvaardigt drie zelfstandige, autonome gemeenten;
- eensluidende advisering en samenwerking in OWO-verband is een uiting van volwassen bestuurskracht;
- waarborgen adequate dienstverlening/service voor de burger vanuit de "eigen" gemeentehuizen voor lange termijn;

- stevige en duidelijke positionering OWO-samenwerkingsverband binnen (Zuidoost) Fryslân;
- samenwerken in OWO verband is vanaf nu een permanent proces;
- borging van samenwerking en medezeggenschap, zoals de GO en OR is essentieel;
- samenvoegen van uitvoerende, BackOffice taken, vanuit het perspectief van efficiency en het verminderen van kwetsbaarheid.

In het procesplan staat verder te lezen dat de OWO-samenwerking een programmatisch karakter heeft dat langs vier sporen gestalte krijgt. Ten eerste in de ontwikkeling van nieuwe taken (zoals bijvoorbeeld de voorbereiding van de drie decentralisaties). De gemeenten trekken ten tweede samen extern op richting partners (zoals bijvoorbeeld de provincie en de FUMO). Ten derde hebben de gemeenten de intentie samen te willen werken aan een gemeenschappelijke bestuurs- en organisatiecultuur. Tenslotte is (of wordt) er een aantal onderdelen samengevoegd. Deze onderdelen zijn steeds belegd in één van de drie ambtelijke organisaties. Dit betekent dat de ene gemeente de uitvoering van deze taken verricht voor de andere gemeente(n), waarbij ook personeel over is gegaan (of nog moet overgaan) van de ene naar de andere gemeente. De afgesproken taken worden alleen uitgevoerd vanuit die entiteit.

Er is sprake van een permanent en onomkeerbaar proces. De burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties mogen in negatieve zin niets merken van de samenwerking. In de uitvoering wordt een adequate dienstverlening/service voor de burgers vanuit de 'eigen' gemeentehuizen gewaarborgd. Zoveel als mogelijk moet de samenwerking uitgevoerd worden binnen de bestaande budgetten.

In de het document 'besturing van de samenwerking'¹ van de OWO-directie wordt gesteld dat de inhoudelijke ontwikkeling en capaciteitstoe wijzing van de in de samenwerking opgenomen onderwerpen voor gaan op interne en lokale ambtelijke prioriteiten. Het wordt, zo blijkt uit het besturingsdocument, van belang geacht dat de drie gemeenten op basis van wederzijds vertrouwen, gelijkwaardigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid leren van elkaar zonder opnieuw het wiel uit te vinden. Waar mogelijk zal zoveel als mogelijk sprake zijn van een doorontwikkeling in termen van een verbreding en verdieping op de OW-samenwerking, maar het uitgangspunt is dat alles bespreekbaar is. Het aangehaalde document is overigens bestuurlijk niet vastgelegd.

De samenwerking wordt in het plan gezien als groeiproces, op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Uitgangspunt voor alle sporen is: de gemeenten doen niets zonder elkaar te hebben gehoord. Het ambtelijk leiderschap (gemeentesecretarissen en afdelingshoofden) zal actief participeren in de OWO-samenwerking vanwege het strategische karakter van de samenwerking, het benodigde commitment, het uitdragen van de samenwerking en het uitdragen van de voorbeeldfunctie.

In te stellen afdelingen

De OWO-gemeenten hebben op 4 juni 2014 een bestuursovereenkomst opgesteld waarin de kaders en uitgangspunten verder zijn uitgewerkt. De uitgangspunten wijken niet af van hetgeen hieraan voorafgaand is beschreven. De overeenkomst is met terugwerkende kracht per 1 januari 2014 in werking getreden. Uit de bestuursovereenkomst blijkt dat de drie gemeenten zich verplicht hebben tot het instellen van een viertal OWO-entiteiten, die in principe per gemeente in één OWO-afdeling worden ondergebracht. In iedere afdeling kunnen meerdere teams worden gevormd. Het gaat om de OWO-afdeling Bedrijfsvoering, de backoffice Werk, Inkomen & Zorg (WIZ), de afdeling Belastingen en Vastgoedinformatie (BVI) en de afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

De situatie ten aanzien van de samenvoegingen in december 2014 is als volgt:

¹ Besturen van de samenwerking is 31 oktober 2012 opgesteld door de OWO-directie op basis van het raadsvoorstel, het procesplan, de collegebesluiten en vervolgens het OWO-directieoverleg. Hiermee is een aantal uitgangspunten vastgesteld die van belang werden geacht voor de uitvoering van het procesplan en de keuzes die gemaakt zijn in het besturingsdocument.

- De OWO-afdeling BVI is opgericht en gepositioneerd in Ooststellingwerf;
- De backoffice WIZ is opgericht en gepositioneerd in Ooststellingwerf, de gemeente Opsterland is hierbij (nog) niet bij aangesloten (maakt nog geen onderdeel van de OWO-afdeling in Ooststellingwerf uit);
- De OWO-afdeling Bedrijfsvoering (in de gemeente Weststellingwerf) is ten dele opgericht en ten dele nog in wording. Deze afdeling bestaat uit drie teams (I&A, DIV, PSA/FA);
- De OWO-afdeling VTH is in oprichting en wordt in Opsterland gepositioneerd.

Een meer gedetailleerde stand van zaken wordt in hoofdstuk 3 gegeven.

3. Analyse van de inhoud

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren wij de behaalde resultaten op de thema's waarop wordt samengewerkt en die zijn samengevoegd. Er worden eerste enkele algemene constatering gedeeld. Vervolgens wordt ingegaan op de huidige stand van zaken per samengevoegd onderdeel en is er aandacht voor de twee overige pijlers van de samenwerking: beleidsmatige samenwerking en het gezamenlijk optrekken naar externe partners.

3.1 Algemene constatering

Op basis van de gesprekken en de documentenanalyse komt Code Samen tot de volgende beschouwingen over de inhoud van de samenwerking tussen de drie gemeenten.

Het vertrekpunt van de samenwerking tussen Oost- en Weststellingwerf bestond uit elkaar helpen bij een aantal praktische uitvoeringsvraagstukken. Na verloop van tijd is een aantal van die uitvoerende en niet-politiek gevoelige activiteiten in één van de beide organisaties ondergebracht, met overgang van bijbehorende medewerkers. De ene gemeente voert kortom diensten uit voor de andere gemeente. Er is hierbij gekozen voor de weg der geleidelijkheid. Op het moment dat de samenwerking tussen de drie gemeenten van start ging is aangesloten bij de thema's die door Oost- en Weststellingwerf al waren gerealiseerd. Onderdelen die nog in voorbereiding waren kwamen opnieuw op de 'weegschaal'.

De technische aspecten van het samenvoegen (opstelling van functieboeken, plaatsingsproces van medewerkers) gaat volgens de gesprekspartners goed en voortvarend.

Een onderdeel (entiteit) dat actief is voor de OWO-samenwerking krijgt een plaats in één van de drie OWO-afdelingen en maakt organisatorisch onderdeel uit van de gemeente waarin deze gepositioneerd is.² De aansturing en inhoudelijk verantwoordelijkheid voor het functioneren berust bij de kwartiermakers en OWO-directie. Arbeidsrechtelijk wordt aangesloten bij de gemeente waar het onderdeel gehuisvest wordt. Dit betekent dat medewerkers van de samenwerkende bedrijfsvoeringsonderdelen te maken hebben met de arbeidsvoorwaarden van de gemeente Weststellingwerf, de medewerkers BVI en BO WIZ met die van Ooststellingwerf en dat voor de medewerkers VTH bij overgang in 2015 de regels van Opsterland gaan gelden. Er zijn verschillen tussen de drie gemeenten waar het gaat om salariering, secundaire arbeidsvoorwaarden, werktijden, et cetera. Er wordt aan gewerkt deze regelingen te harmoniseren.

Er is bewust voor gekozen geen formele 4^e (OWO) organisatie te positioneren en geleidelijk op te bouwen. Dat heeft uiteraard praktische voordelen, maar daar zitten ook nadelen aan verbonden. Er worden immers uitvoeringsonderdelen die 80.000 inwoners bedienen opgehangen in een gemeentelijke organisatie die is ingericht op een derde van dat aantal inwoners.

Centraal in het samenvoegen van activiteiten is de wens op het gebied van de 4k's verbeteringen te realiseren. Samenvoegen moet op korte of langere termijn resulteren in kostenvermindering, kwetsbaarheidsvermindering, kwaliteitsverbetering en verbetering van de klantgerichtheid.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat bij vrijwel alle onderdelen resultaat op één of meerdere k's gerealiseerd wordt. Er is immers al snel sprake van vermindering van kwetsbaarheid als specialistische (eenpit)functies elkaar kunnen vervangen. Ook hebben vrijwel alle onderdelen die zijn samengevoegd een (beperkte) formatieve besparing laten zien en is aangetoond dat op specifieke onderdelen sprake is van minder meerkosten (met name bij eenmalige investeringen). In de beschikbare evaluaties zijn de besparingen op veel onderdelen nog PM geraamd.

Ondanks positieve signalen is naar onze mening eind 2014 het werkelijke resultaat nog beperkt. Een aantal onderdelen zijn pas zeer recent samengevoegd. Binnen een aantal samengevoegde onderdelen

² Bron: bestuursovereenkomst 2014

wordt daarnaast nog lang niet optimaal vanuit één gezamenlijk werkproces klantvragen afgehandeld. Er wordt op onderdelen inefficiënt gewerkt en de gemeenten komen de afspraken uit het procesplan op een aantal punten (nog) niet na. Ervaring van de gemeenten (en uit vergelijkbare trajecten bij andere gemeenten) leert wel dat enige aanlooptijd ingecalculeerd moet worden, de werkelijke "winst" wordt pas na enkele jaren zichtbaar.

3.2 Samengevoegde onderdelen

De onderdelen die zijn (of binnenkort worden) samengevoegd lopen wij hierna kort langs. We staan vervolgens stil bij de overige samenwerkingsafspraken (beleid en extern samen optrekken). Aspecten betreffende de besturing, aansturing, medewerkers, processen en cultuur van de samenwerking komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsvoeringsonderdelen die zijn samengevoegd zijn in de gemeente Weststellingwerf geïntegreerd. De OWO-afdeling Bedrijfsvoering bestaat zodra deze gereed is uit de volgende onderdelen: PSA, FA, DIV en I&A. Ze zijn/worden gegroepeerd in drie teams, waarbij PSA en FA één gezamenlijk team vormen.

PSA staat voor personeels- en salarisadministratie. Dit is het eerste onderdeel geweest dat compleet en voor de drie gemeenten is samengevoegd (1-11-2014). Na de samenvoeging bleek volgens de gesprekspartners dat de bij de start ingecalculeerde formatieve besparing vanwege harmonisatieproblemen nog niet meteen gerealiseerd kon worden. Er heeft tijdelijk een externe inhuur plaatsgevonden. Omdat de drie organisaties hun eigen HRM-beleid voeren (en daar ook verschillen in kennen) is er volgens de gesprekspartners ook geen sprake van een optimaal effect van de samenvoeging. De formatieve besparing op dit onderdeel bedraagt, zo blijkt uit de evaluatie voor de raden (begin 2014) 0,8 fte, hetgeen overeenkomt met ongeveer € 50.000,--.³

De Financiële Administratie (FA), waaronder ook inkoop en verzekeringen vallen, is per 1-1-2015 conform plan volledig samengevoegd. Voor wat betreft de 4k's wordt door de gesprekspartners gemeld dat door specialisatie, het werken met één systeem en het organiseren van achtervang de kwaliteit is verbeterd en de kwetsbaarheid is verminderd. De aanpak heeft ook draagvlak onder de medewerkers bewerkstelligd. Voor wat betreft het onderdeel inkoop zijn daarentegen verschillen tussen de gemeenten naar voren gekomen (in formatie en proces en daarmee de rol van inkoop in relatie tot budgethouders). Vanaf de werkvloer is aangegeven dat een kwalitatieve inkooporganisatie (met geharmoniseerde uitvoeringsregels) zichzelf kan terugverdienen.

Voor wat betreft Documentaire Informatievoorziening (DIV) geven direct betrokken medewerkers aan dat men per 1 juli 2015 centraal gehuisvest wordt en dat de daadwerkelijke samenvoeging uiterlijk 1 januari 2016 gerealiseerd is. Een bestuurlijk voorstel om deze samenvoeging verder te versnellen is op grond van praktische argumenten (technisch niet realistisch onder andere vanwege huidige verschillende zaaksystemen) niet doorgezet.

Informatisering en Automatisering (I&A) is volgens de gesprekspartners door Oost- en Weststellingwerf al in 2011 vanuit technische en praktische argumenten samengevoegd, met name ook omdat beide gemeenten met dezelfde leverancier (Pink) en hetzelfde pakket werkten. Ten aanzien van I&A is tegen Opsterland gezegd dat "ze op de rijdende trein" konden springen, terwijl in Opsterland nadrukkelijk het beeld bestond dat er ook ten aanzien van I&A iets nieuws kon worden gebouwd voor de drie gemeenten. Dat heeft veel discussie en onbegrip veroorzaakt. Opsterland heeft gaandeweg het besluit "Pink, tenzij..." genomen. Inmiddels is er gezamenlijk het besluit genomen dat voor wat betreft de Midoffice voor Pink wordt gekozen (bron verslagen OWO-directie). De gesprekspartners hebben aangegeven dat de andere samenwerkende vakafdelingen zelf een afweging en voorstel mogen maken betreffende de eigen benodigde vakapplicaties. Ze zijn daarbij niet gebonden aan Pink als leverancier; het is inmiddels

³ Bron: OWO-Raadsinformatiebijeenkomst 14 oktober 2013

goed mogelijk applicaties van andere leveranciers te koppelen aan het Midoffice-systeem. De gesprekspartners geven aan dat de kwetsbaarheid van functies is verminderd en er ruimte is ontstaan voor professionalisering van de dienstverlening. I&A is per 1-1-2015 volledig en conform planning samengevoegd.

Voor wat betreft de personele plaatsing is er volgens de gesprekspartners geleerd vanuit voorgaande onderdelen; het plaatsingsproces I&A is zorgvuldiger ingestoken en er waren geen bezwaren tegen de plaatsing. De formatieve besparing op dit onderdeel bedraagt zo'n 1,5 fte, hetgeen overeenkomt met ongeveer € 100.000,--. Daarnaast is qua systemen naar schatting zo'n € 175.000,-- bespaard in de uitvoeringskosten. Een aantal besparingen wordt in de toekomst nog voorzien, inschatting is dat het 2 fte per entiteit oplevert.⁴

Belastingen en Vastgoedinformatie

Het OWO-team BVI gaat over het beheer van vastgoedinformatie in het kader van de Basisregistraties en het uitvoeren van de Wet waardering onroerende zaken en de heffing en inning van belastingen en verordeningen.

Sinds 1 juni 2014 is de samenvoeging van dit team een feit. De samenvoeging is volgens de gesprekspartners plezierig verlopen. Er is door de samenvoeging zichtbaar resultaat geboekt (resultaat dat deels de oorsprong vindt in de eerdere samenvoeging tussen Oost- en Weststellingwerf), dit blijkt uit de beschikbare evaluaties.

Er is volgens de gesprekspartners sprake van een nieuwe werkwijze, kennisoverdracht, reductie in kosten, verminderde kwetsbaarheid en vermindering in formatie. De samenvoeging stelt het team bijvoorbeeld in staat 'eigen' taxateurs in dienst te hebben (een functie die tot dat moment ingehuurd werd).

De OW samenwerking leidde al tot minder meerkosten en minder formatie (€ 100.000 Belastingen Vastgoed, € 80.000,-- minder meerkosten door inzet eigen taxateurs, incidenteel € 400.000,-- door gezamenlijk inkooptraject Vastgoed BAG en € 70.000,-- door besparing op formatie).⁵

Uit de tussentijdse evaluatie, opgesteld ten behoeve van de raden (de dato 4 maart 2014) blijkt dat er ook in OWO verband sprake is van minder meerkosten. De evaluatie stelt ook dat de beheerfase naar verwachting zal leiden tot een structureel voordeel en dat verwacht wordt dat de samenwerking in OWO verband leidt tot een reductie in formatie van 2 fte.

Betrokken medewerkers en managers spreken over een robuust team dat goede resultaten levert. Het 'slagen' voor de BAG-audit (Oost- en Weststellingwerf) is een goed voorbeeld van hoe de samenwerking (op termijn) tot positief resultaat leidt. Het team werkt momenteel aan het behalen van hetzelfde resultaat voor de gemeente Opsterland.

De efficiency wordt bemoeilijkt doordat er geen mandaatregeling voor de BAG en heffing en invordering is voor de gemeente Opsterland. Het mandaat ligt niet bij het team en de betrokken kwartiermaker. Het is vertragend in het proces dat de formatie werkzaam is in de gemeente Ooststellingwerf maar de mandaten nog belegd zijn bij betrokken managers werkzaam in Opsterland. Gevolg is dat alle correspondentie fysiek op het gemeentehuis van de gemeente Opsterland moet worden getekend.

De gesprekspartners geven aan niet volledig 'ontkleurd' te zijn, hetgeen inhoudt dat ze nog meer het gevoel hebben te behoren tot de organisatie van de gemeente Ooststellingwerf dan dat ze daadwerkelijk een team van de drie gemeenten tezamen zijn. Vanuit de andere gemeenten komen signalen dat het team, ondanks het wekelijkse spreekuur ook weinig zichtbaar is.

⁴ Bron: OWO-Raadsinformatiebijeenkomst 14 oktober 2013

⁵ Bron: OWO-Raadsinformatiebijeenkomst 14 oktober 2013

Backoffice WIZ

Op grond van de bestuursovereenkomst OWO hebben de gemeenten zich verplicht tot het instellen van het team 'Backoffice Werk Inkomen & Zorg' in Ooststellingwerf. Dit betreft de uitvoering van de uitkeringen Sociale Zekerheid en de uitvoering van de Wet werk en bijstand en van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Beiden inclusief de uitvoeringswetgeving. Het team staat volgens gesprekspartners ook aan de lat om een deel van de nieuwe taken die overkomen op grond van de Jeugdwet uit te voeren.

Deze entiteit is ontstaan door alle ondersteunende werkzaamheden onder te brengen in een aparte eenheid. Deze entiteit bedient en ondersteunt beide frontoffices en beleidsafdelingen. De vakspecialisten, de consultants werk, inkomen en zorg zijn in de afdeling publiekcentrum/publiekzaken geïntegreerd. Nagenoeg alle klantcontacten vinden plaats via de afdeling publiekcentrum.⁶

Het team voert sinds 2011 taken uit voor twee van de drie gemeenten, te weten Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Hierbij wordt gewerkt met twee gescheiden databases.⁷ De gesprekspartners geven aan dat de backoffice de basistaken goed uitvoert.

De reductie van kwetsbaarheid is volgens de gesprekspartners op het gebied van de uitkeringsadministratie gelukt. Het team levert in 2014 ook formatie in (besparing € 70.000,-).⁸

Een aantal zaken maakt dat naar mening van de gesprekspartners 'echte' voordelen nog te weinig worden gerealiseerd. Bepalend is het werken met twee verschillende databases (waardoor twee applicaties moeten worden aangeschaft en onderhouden). Ook het werken met verschillen in beleid, verschillende werkwijzen van de consultants en twee huisstijlen is niet optimaal efficiënt. Er heerst een gevoel dat burgers er 'niets van mogen merken'.

Binnen het team is volgens de gesprekspartners sprake van twee gescheiden groepen die ieder een eigen gemeenten bedienen, en ieder eigenstandige processen kennen. Deze twee groepen werken nauwelijks samen en leren beperkt van elkaar. Het blijkt lastig de integraliteit te bevorderen, door het ontbreken van een 'gemene deler'. Het team is daarmee versnipperd en vormt geen eenheid. Samenwerken is niet op alle onderdelen noodzakelijk (en gevoelsmatig niet mogelijk) waardoor kennisdeling (met als doel borgen, vergroten en verdiepen) zeer beperkt plaatsvindt.

Er wordt volgens de gesprekspartners door de drie gemeenten weinig gebruik gemaakt van de diensten van het backofficeteam. Overleg met de twee gemeenten kenmerkt zich door sterke verzakelijking: 'de letter van de 'service level agreement' wordt er nauw op nageslagen'. Het team zoekt nog wel aansluiting bij de gemeenten door zelf bij de frontoffice, consultants en beleidsafdelingen 'langs te gaan' maar schatten in 'niet gemist te worden als ze het niet zouden doen'. De uitvoering voelt zich op afstand staan van en niet betrokken bij overige ontwikkelingen op het gebied van WIZ binnen de organisaties.

De gemeente Opsterland was voornemens aan te sluiten bij de backoffice. Dit is niet gebeurd. De uitleg over de beweegredenen verschilt per gesprekspartner en varieert van een ontbrekend vertrouwen in de bestaande backoffice tot het niet aansluiten van de entiteit bij de visie op de uitvoering van de drie decentralisaties (zie verder). Het proces van afweging heeft zich volgens de gesprekspartners weinig transparant voltrokken. Wat de beweegredenen ook is geweest, gesprekspartners geven aan dat het doorwerken heeft in de samenwerking en de drie organisaties. Bij velen is het beeld ontstaan dat Opsterland er niet echt voor gaat.

⁶ Projectplan Samenvoegen OWO-taken backoffice werk, inkomen en zorg 28 februari 2013

⁷ Projectplan Samenvoegen OWO-taken backoffice werk, inkomen en zorg 28 februari 2013

⁸ OWO-Raadsinformatiebijeenkomst 14 oktober 2013

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

De start van het onderdeel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is met de drie gemeenten gezamenlijk geweest. Dit wordt door de gesprekspartners als voordeel aangemerkt, er is geen sprake van een Oost-Westgeschiedenis. Het gaat om een substantieel organisatieonderdeel van zo'n 40-45 fte. De vakmensen hebben de afgelopen periode al veel bij elkaar in de keuken mogen kijken en zijn gemotiveerd om verder te gaan bouwen. VTH wordt gepositioneerd in de gemeente Opsterland.

Er wordt in de voorbereiding in een projectstructuur gewerkt, waarbij de kwartiermaker uit Opsterland een belangrijke verbindende schakel vormt van de drie lijnorganisaties naar de OWO-afdeling in opbouw. Alle teamleiders op het gebied van VTH (vijf) en diverse medewerkers zijn betrokken bij voorbereidende werkzaamheden in verschillende werkgroepen. Vier belangrijke onderwerpen waar momenteel volgens de gesprekspartners aandacht aan wordt besteed in de voorbereiding zijn HRM (functieboek; formatiebepaling op basis van externe criteria), processen (knip tussen KCC en VTH en knip tussen beleid en VTH), ICT en applicaties (keuze maken tussen aantal scenario's) en kwaliteitscriteria (kennis, opleiding) in relatie tot het vergunningverlening- toezicht- en handhavingproces.

Oorspronkelijk was de planning dat de samenvoeging op 1 januari 2016 gerealiseerd zou moeten zijn. Gezien de voortgang en na consultatie van direct betrokkenen is besloten de fysieke samenvoeging een half jaar naar voren te halen (bron: verslagen OWO-directie). Aan een aantal bedrijfsmatige randvoorwaarden om deze versnelling te kunnen realiseren wordt voldaan, maar gesprekspartners geven aan dat mogelijk de ICT-harmonisatie meer tijd nodig zal hebben.

Een door gesprekspartners aangegeven aandachtspunt is de knip die op twee plaatsen in het VTH-proces moet worden aangebracht tussen de OWO-afdeling en de drie gemeenten. De klaar-terwijl-u-wacht vergunningen worden afgegeven in de afzonderlijke KCC's van de drie gemeenten. Maar er is ten aanzien van de zogenaamde "bodemplaat KCC" nog steeds veel onduidelijk. Ook beleidsmatig is er sprake van verschillende knippen. De drie gemeenten hanteren verschillende beleidsuitgangspunten bij het VTH-proces. Vergunningen aan bedrijven en instellingen worden op verschillende gronden, vanuit verschillende visies en derhalve op verschillende wijzen verstrekt. Ook de doorlooptijden verschillen. Het is onwenselijk dat binnen het team VTH verschillende processen per gemeente moeten worden gehanteerd. Dit correspondeert ook niet met de afspraken.

3.3 Samenwerking

Naast samenvoeging is er ook resultaat geboekt binnen de pijler 'samenwerking' tussen de drie gemeenten. Op beleidsmatig gebied besloten de gemeenten in 2012 de drie gemeenten (alsnog) samen op te trekken ten aanzien van de drie decentralisaties in het sociale domein. Er is een aparte bestuursopdracht geformuleerd, waarbij overigens nooit de intentie is geweest in de uitvoering tot harmonisatie over te gaan. Het project is bestuurlijk gecoördineerd door vier portefeuillehouders (structureel afstemmingsoverleg). Er was een extern projectleider, een ambtelijk opdrachtgever uit één van de gemeenten en één van de directeuren fungeerde als contactpersoon tussen opdrachtgever en OWO-directie. Het was regelmatig onderwerp van gesprek in de regiegroep. Er is op dit dossier niet tot gezamenlijke besluitvorming gekomen.

Uit een presentatie aan de raad⁹ blijkt dat het rendement van de projectfase was dat er meer gewicht in regionale en provinciale overleggen kon worden gelegd en dat de ondersteuning van de portefeuillehouders beter was. Deskundigheid, kennis en informatie werd gedeeld. De mate van innovatie en kwaliteit namen toe. Medewerkers konden elkaar vervangen en werkten doelmatig en doeltreffend samen door denkkraft en uitvoerende kracht te bundelen (1 keer opstellen van adviezen, brieven, notities, verordeningen).

⁹ OWO-Raadsinformatiebijeenkomst 14 oktober 2013

Gesprekspartners geven aan dat de samenwerking beleidsmatig goed ging. Medewerkers konden elkaar versterken. Op het oog leek de visie die was opgesteld voor alle drie gemeenten toepasbaar. Bij de uitwerking hiervan bleek dat de operationele uitwerking ervan in de drie gemeenten tot verschillende wijzen van invullen van de gebiedsteams hebben geleid (de couleur locale). Hierbij speelde ook dat het proces vertraagde en dat er geen doeltreffende aansluiting was tussen projectorganisatie en directie/bestuur. Dit maakt het aantrekkelijker het zelf te organiseren. Opsterland sloot onder andere daardoor ook niet aan bij de backoffice WIZ.

Beoogde voordelen, zoals geschetst in de genoemde presentatie aan de raad, worden als gevolg van het 'eigenstandig organiseren' niet bereikt. Het gaat om verlies van doelmatigheid, robuustheid, onderhandelingspositie en deskundigheid (zijnde de beoogde voordelen in de operationele fase). Wél is, zo geven gesprekspartners aan, met betrekking tot de drie decentralisaties gezamenlijk, bovenlokaal ingekocht en aanbesteed.

Er wordt naast de drie decentralisaties ook samengewerkt op terreinen die tot dusver nog niet formeel door bestuur of directie zijn bekrachtigd. Zo spreken gesprekspartners over een succesvolle interne arbeidsmarkt die is ontstaan tussen de drie gemeenten. Ook werd er al kennis en materiaal uitgewisseld tussen de buitendiensten voordat er op 14 juli 2014 door de regiegroep opdracht werd gegeven een formele verkenning uit te voeren naar verdergaande samenwerking op dit gebied. Gesprekspartners geven aan dat dit ontstaat omdat medewerkers hier zelf voordeel in zien (efficiënt, plezierig). Door op onderdelen pragmatisch gezamenlijk te werk te gaan wordt een principiële verantwoordingsdiscussie, waarvan de ervaring leert dat dit tijd en energie kost, vermeden.

3.4 Gezamenlijk optrekken naar externe partners

Het derde aspect van de samenwerking heeft betrekking op het gezamenlijk optrekken richting externe partners (het zogenaamde 'buitenlands beleid' van de OWO gemeenten). Gesprekspartners geven aan dat het gezamenlijk optrekken richting provincie en FUMO succesvol is. Dit heeft de OWO-gemeenten als eenheid op de kaart gezet. Ten aanzien van de Veiligheidsregio is eind 2014 door de regiegroep aan de OWO-directie gevraagd de voorbereiding gezamenlijk vorm te geven (bron verslagen regiegroep). Hier is efficiencywinst mogelijk. Het gezamenlijk optrekken in de Streekagenda wordt in de gesprekken als minder succesvol getypeerd. De gemeenten hebben inhoudelijk weinig gedeelde ambities waardoor het lastig blijkt écht met één mond te spreken.

3.5 Oordeel

De drie gemeenten zijn met elkaar een proces van samenwerken en samenvoegen gestart. Er zijn gedurende de looptijd van de samenwerking positieve resultaten behaald. Er zijn onderdelen samengevoegd, andere samenvoegingstrajecten liggen op schema, soms is zelfs een versnelling gerealiseerd. Er wordt ook beleidsmatig samengewerkt. Resultaten zijn zichtbaar en merkbaar op de 4 Ks: een winst aan kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid en lagere kosten. Hier profiteren de burgers, bedrijven en instellingen van. Technisch gezien wordt het proces van samenvoegen inmiddels deskundig aangevlogen. Processtappen zijn duidelijk en er is aandacht voor veranderingen voor medewerkers als gevolg van de OWO-samenwerking.

Ondanks positieve signalen is eind 2014 het werkelijke resultaat naar onze mening nog beperkt. Enerzijds omdat een aantal samenvoegingen nog niet of pas onlangs is gerealiseerd. Anderzijds omdat binnen de samengevoegde onderdelen nog lang niet optimaal vanuit één gezamenlijk werkproces klantvragen worden afgehandeld.

De gemeenten komen de afspraken uit het procesplan op een aantal punten (nog) niet na. Voor wat betreft de mandatering is deze voor wat betreft de gemeenten West- en Ooststellingwerf binnen de samenwerking geregeld, degemeente Opsterland heeft de mandatering afwijkend vormgegeven (in de eigen organisatie). Ook is Opsterland nog niet aangesloten bij de backoffice WIZ.

4. Analyse van het proces

In dit hoofdstuk staan de meer procesmatige aspecten centraal. De focus ligt op de besturing en aansturing van de samenwerking, op de medewerkers, processen en cultuur.

4.1 Kaders en uitgangspunten

In hoofdstuk 2 zijn de kaders en uitgangspunten voor de samenwerking omschreven. De samenwerking is geënt op het creëren van gezamenlijke kracht en op het hebben van invloed op de opgaven en ambities die zij wensen te realiseren met medeoverheden en publieke en private partners. De directie heeft hier uitgangspunten aan toegevoegd die gelden voor de besturing van de samenwerking.

Het is naar onze mening een set aan uitgebreide kaders en uitgangspunten. Met de samenwerking worden volgens de gesprekspartners praktische problemen opgelost en wordt de provincie op afstand gehouden (voor wat betreft bemoeienis met de bestuurlijke toekomst). De samenwerking is echter beperkt gestoeld op inhoudelijke opgaven en ambities die de gemeenten samen willen bereiken. De visie is in de praktijk onvoldoende richtinggevend.

Kijkend naar de uitgangspunten kunnen we op basis van de gesprekken gezien de huidige werkwijze en verantwoordelijkheidsdeling constateren dat, daar waar het proces stopt, de samenwerking in geen van de drie gemeenten prioriteit krijgt boven de lokale belangen.

4.2 Besturing van de samenwerking

De OWO-samenwerking is bij de start volgens de gesprekspartners steeds geassocieerd met de termen "niet-politiek", "bestuursarm", "bedrijfsmatig" en "uitvoeringstechnisch". Vanuit deze terminologie is de samenwerking door velen als een technisch samenvoegingsproces gezien, waar bestuurders weinig bemoeienis mee zouden hebben. Dat is, zo wordt in interviews aangegeven, inmiddels niet meer het geval.

Centraal in de besturing van de OWO-samenwerking zou de regiegroep moeten staan. De regiegroep is echter eerder vanuit een andere context dan gezamenlijke besturing gepositioneerd. Op de veranderende rol is nog te weinig geanticipeerd. Medewerkers geven dan ook aan weinig te merken van de regiegroep, kennen de samenstelling en de rol er niet van. Voor wat betreft de samenstelling kan worden geconstateerd dat de regiegroep mede als gevolg van voorliggend evaluatieonderzoek qua samenstelling tijdelijk is uitgebreid met drie wethouders (zijnde de 1^e loco-burgemeesters).¹⁰

De samenwerking komt volgens gesprekspartners goed tot zijn recht in zaken die men 'niet wil', in het reageren op bedreigingen van buiten. Het gezamenlijk optreden richting provincie en FUMO ("buitenland beleid") wordt als positief element van de OWO-besturing aangehaald. Voor het overige is men van mening dat er van een eenduidige besturing vanuit een gezamenlijke ambitie nauwelijks sprake is. Door veel betrokkenen wordt de besturing door de regiegroep als onvoldoende duidelijk ervaren.

De regiegroep wordt door veel betrokkenen gezien als een overlegorgaan. De regiegroep functioneert volgens hen onvoldoende als een bestuurlijke verbinding tussen de drie colleges en, via de OWO-directie, de OWO-samenwerking. De colleges zijn omgekeerd ook niet betrokken bij de OWO-besturing als geheel.

Code Samen constateert vanuit een aantal cases dat de bestuurlijke sturing van de OWO-samenwerking ook veelal niet via de regiegroep plaatsvond. Een aantal wethouders heeft elkaar op specifieke dossiers

¹⁰ Bron: verslagen regiegroep

gevonden en heeft bepaalde vormen van besluitvorming (al dan niet gezamenlijk) bewerkstelligd. Dit heeft geleid tot resultaten in de samenwerking.

De regiegroep heeft volgens betrokkenen een groot deel van de besturingsvraagstukken aan de OWO-directie gelaten. Door velen wordt aangegeven dat de uitbreiding van de regiegroep zoals die nu is bekrachtigd wellicht kan helpen bij het oplossen van het besturingsvraagstuk.

4.3 Aansturing van de samenwerking

De OWO-directie wordt door betrokkenen gekarakteriseerd als het enige gremium waar 'feitelijk' OWO-besluitvorming plaatsvindt. Omdat het opgebouwde OWO-samenwerkingsstelsel op onderdelen niet goed functioneert, komt alles hier bij elkaar.

Volgens de gesprekspartners is er in de OWO-organisatie veel onduidelijkheid over de daadwerkelijke rol en taken van eenieder (daarover straks meer), als gevolg hiervan fungeert de OWO-directie als verdelcentrum voor de gehele samenwerking. Ieder van de drie directeuren heeft in de wijze van aansturing in de praktijk ook een eigen referentiekader, werkwijze en methode.

Volgens betrokkenen ontbreekt er een gezamenlijk gedeelde visie. Wat is OWO eigenlijk? Wat moet OWO worden? Op dit moment wordt een afgebakend pakket van uitvoeringsactiviteiten steeds in één van de drie ambtelijke organisaties ondergebracht. Omdat er bewust voor is gekozen geen eigenstandige uitvoeringsorganisatie te formeren haken de OWO-onderdelen aan bij de gewoontes en gebruiken van de gemeente waarin zij terecht komen.

Tussen de gemeenten, en daarmee ook tussen de drie OWO-directieleden, bestaat volgens de gesprekspartners een aanmerkelijk verschil over de wijze waarop rollen en taken in de gezamenlijke OWO-organisatie moeten worden belegd. Deze verschillen weerspiegelen ook in de wijze waarop binnen de drie organisaties wordt gewerkt, besluiten tot stand komen en wordt samengewerkt. Kenmerkend termen die gesprekspartners over elkaars organisaties hanteren zijn: control, beheersing, hiërarchisch en duidelijk (Weststellingwerf), verantwoordelijkheden laag, korte termijn, persoonsafhankelijke opvattingen en persoonlijke aandacht (Ooststellingwerf) en eerst denken dan doen, verbindend, visionair, maar ook deels onbekend (Opsterland). Dit zijn geen absolute kwalificaties, maar ze zijn wel zichtbaar in de wijze waarin de samenwerking (verschillend) wordt aangestuurd.

Deze verschillen komen tot uiting in het OWO-directieoverleg. Het feit dat dit overleg wekelijks zo'n drie uur vergt, bovendien volgens de gesprekspartners zonder een vierde onafhankelijke secretaris niet zou kunnen plaatsvinden, zegt wat ons betreft voldoende over de effectiviteit. Wij hebben bovendien op basis van verslagen van de afgelopen jaren ons een beeld gevormd van de onderwerpen en de diepgang waarmee in de OWO-directie wordt overlegd. Dat staat naar onze overtuiging ver af van een door ons wenselijk geachte meer strategische invulling. Maar ook voor de drie betrokkenen zelf is dit overleg inmiddels al lang geen hoogtepunt van de week meer. Wat het natuurlijk in een ambitieuze en visionaire samenwerking wel zou moeten zijn. Er wordt volgens overige betrokkenen door de OWO-directie te weinig uitgestraald (naar de organisaties en de medewerkers) dat er aan een bijzonder, een uitdagend en vooral ook leuk project wordt gewerkt. Dit heeft zijn effect op de werkvloer.

In 2013 is er volgens de gesprekspartners managerial een patstelling ontstaan die is omgezet in een "slag naar voren". De patstelling had betrekking op de wens alle MT-leden uit de drie gemeenten een betrokkenheid te willen geven in de wijze waarop de samenwerking werd gekoppeld aan de drie lijnorganisaties. Uit de procesplannen (bodemplaten) die door de verantwoordelijk managers waren opgesteld bleek duidelijk dat in termen van organisatiesturing en -ontwikkeling er grote verschillen bestonden (en nog steeds bestaan) tussen de drie gemeentelijke organisaties. Hierdoor bleef besluitvorming uit. De slag naar voren bestond er vervolgens uit dat er een "ontkleurde kwartiermakers" zijn benoemd, die vanuit de ontkoppelde situatie verantwoordelijk werden voor de opbouw en inrichting van de samenwerking. Alhoewel de kwartiermakers positief hebben bijgedragen aan de inhoud en het tempo van de samenwerking, werd hiermee naar mening van de gesprekspartners niet de kern van het probleem getackeld (uitblijven van besluitvorming).

Het was volgens de gesprekspartners de bedoeling de kwartiermakers zorg te laten dragen voor een kwalitatief goede inhoud zodat de directie met name op strategisch niveau kon opereren. Van de kwartiermakers wordt verder verwacht dat zij zorgdragen voor een optimaal functioneren van "hun" organisatieonderdeel, maar ook dat de verbinding met drie portefeuillehouders, de OWO-directie, het verantwoordelijk MT-lid in de twee andere gemeenten en de drie MT's optimaal is. Temeer daar er bij verschillende onderdelen sprake is van verschillen in de uitvoering die worden veroorzaakt door eigenstandige bestuurlijke keuzes. Oftewel: schaken op vele borden tegelijk.

Volgens de betrokkenen zijn de kwartiermakers op papier ontkleurd, de praktijk laat echter zien dat er van ontkleuring nooit geheel sprake kan zijn. De OWO-directie neemt volgens gesprekspartners geen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwartiermakers. De kwartiermakers zijn overigens tijdelijk gepositioneerd. Na opleveren entiteiten volgt in 2015 een functieboekprocedure voor de leidinggevende functies. Hoe die procedure plaatsvindt en wie beoordelingen gaat doen is nog niet duidelijk. Dit is voor diverse betrokkenen aanleiding voor de vraag van wie OWO nu eigenlijk is. Zijn de drie gemeenten in de praktijk samen verantwoordelijk voor de aansturing van de OWO-afdelingen of zijn de afzonderlijke gemeenten verantwoordelijk voor de afdelingen/teams die in hun organisatie zijn gepositioneerd.

Het ontbreken van daadwerkelijke centrale (be)sturing vanuit één gezamenlijke bestuurlijke visie werkt volgens de betrokkenen als een rode lap op de aansturing. Immers de bestuurlijke uitgangpunten met nadruk op de couleur locale werkt versterkend op de eigen stijl en organisatiekeuzes van het management. Tenslotte werkt het niet mee dat er niet wordt gebouwd aan een gezamenlijke OWO-organisatie waar zich (geleidelijk) dan ook een eigen cultuur vormt die meer weg heeft van de gastheer dan van OWO (zie verder). De gesprekspartners zijn duidelijk: OWO bestaat uit een aantal uitvoeringsonderdelen, zonder een echte onderlinge binding en verbinding. De staande organisaties zijn beperkt geïnteresseerd en betrokken bij OWO.

Ondersteuning OWO: secretaris

In het document 'Besturing van de OWO-samenwerking' staat opgenomen dat voor de uitvoering van haar regiefunctie de OWO-directie behoefte heeft aan een stevige ondersteuning om processen, communicatie, stukkenstroom, informatievoorziening, monitoring en besluitvorming goed te regelen. De keuze is om een vaste OWO-secretaris aan te stellen. Hiernaast is secretariële ondersteuning voor notulering en verspreiding van vergaderstukken stukken noodzakelijk.

Men verwacht verschillende dingen van de secretaris. Waar op papier een ondersteunende rol is geschetst verwachten betrokkenen een initiator of een leider om het gebrek aan eenheid binnen de directie te compenseren. Er is geen duidelijkheid in de organisaties over de precieze rol en taken van de secretaris.

De invulling van de functie is meer dan alleen ondersteunend met het oog op het goed regelen van de zaken. Het is meer coachend, leidend en initiërend. Uit de verslagen van de directie blijkt ook dat de secretaris ook de rol van voorzitter toebedeeld heeft gekregen.

Het is in deze constellatie onmogelijk om het voor een ieder goed te doen. De mening over het functioneren van de secretaris verschilt dan ook sterk tussen betrokkenen.

De OWO-secretaris heeft de zogenaamde 'expertteams' ingesteld die zich richten op financieel advies, communicatie en HR harmonisatie.

4.4 Medewerkers en processen

De medewerkers ervaren dat er teveel rollen en teveel verantwoordelijkheden zijn in de OWO-samenwerking en de drie gemeenten en dat deze rollen bovendien in de drie organisaties niet op dezelfde manier worden ingevuld. Binnen de samenwerking heeft de regiegroep voor veel medewerkers een onduidelijke rol. Daarnaast spelen naar mening van gesprekspartners diverse andere actoren een rol binnen de samenwerking waarbij niet altijd duidelijk is wie nu waar over gaat: de OWO-directie, een secretaris van de directie, kwartiermakers die ontkleurd zijn (maar ook weer niet), teamleiders (die

ineens weer een tijdelijke status kregen), expertteams, en de MT-leden. Besluitvorming en afstemming moet plaatsvinden over teveel gremia. Het is volgens de betrokkenen gelet op dit spectrum niet vreemd dat de samenwerking niet goed functioneert.

De ondernemingsraad (OR) is in een gezamenlijk platform georganiseerd. De OR is van mening dat de werkelijke resultaten op de 4k's nog te beperkt zijn. Wel wordt aangegeven dat de mobiliteit tussen de drie organisaties positief is verbeterd. Volgens gesprekspartners is bij velen binnen de organisaties het beeld ontstaan dat de samenwerking met name bestaat omwille van de buitenwacht (lees: provincie) en niet omdat er sprake is van een echt inhoudelijke verbinding tussen de drie organisaties.

Medewerkers, maar ook teams binnen de samenwerking, hebben veel last van de stroperigheid in de besluitvorming. Om hier een oplossing voor te vinden wordt, zo hebben meerdere gesprekspartners verteld, er op uitvoeringsniveau ook veel om de formele besluitvormingsstructuur heen gewerkt. Er worden vaak pragmatische oplossingen gezocht en ook gevonden. De medewerkers geven desondanks wel aan dat er behoefte is aan meer centrale inkadering. De drie gemeenten stellen momenteel de eigen gemeente boven de OWO-samenwerking. Dit druist in tegen de gemaakte afspraken. Er moet een omslag plaatsvinden. Er zal meer vanuit harmonisatie van processen moeten worden gewerkt. Dit vraagt om gezamenlijke besluitvorming van een aantal bepalende fundamentele om efficiënt te kunnen samenwerken. Met name wordt daarbij door betrokkenen bedoeld op de vorming van een KCC, het zaakgericht werken en de beschrijving van processen.

4.5 Cultuur van de samenwerking

Het procesplan stelt dat de drie organisaties elk hun eigen bedrijfscultuur, eigen formele en informele omgangsvormen kennen. Ook op politiek-bestuurlijk niveau zijn er cultuurverschillen. Dit leidt tot verschillen in aansturing, besluitvormingsmethodiek en rolgeving bij de verschillende gremia van gemeenteraad tot uitvoering. Door elkaar op te zoeken en te leren kennen kunnen misverstanden en wederzijds onbegrip en daarmee vertragingen en verstoringen in de samenwerking zoveel mogelijk worden voorkomen.

De drie gemeenten zijn in de bestuursovereenkomst OWO overeengekomen de primaire doelstellingen na te streven door samen te werken aan bestuurs- en organisatieculturen. Artikel 12 stelt hierover dat de cultuur gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en het besef van gelijkwaardigheid. Ook stelt het artikel dat er ruimte is voor het bestaan van meerdere culturen en belangen en er continue aandacht is voor het vinden van een gezond evenwicht.

Dit zogenaamde vierde spoor is verder niet uitgewerkt en heeft geen eigenaar gekregen (binnen de directie of binnen het management). Er zijn volgens de gesprekspartners ook weinig betekenisvolle initiatieven ontplooid op dit terrein. De cultuur van de samenwerking blijkt volgens vele de gesprekspartners wel erg bepalend te zijn in het functioneren van de samenwerking. Een buitenstaander ziet veel overeenkomsten tussen de drie gemeenten. Het zijn allen plattelandsgemeenten die dicht bij de burger willen staan, de couleur locale van groot belang vinden en die korte lijnen nastreven. Gesprekspartners schetsen 'van binnen' grote onderlinge verschillen.

Er bestaan, zo blijkt uit de gesprekken, veel beelden over elkaar, men vertrouwt elkaar nog onvoldoende en begrijpt elkaars acties niet altijd. Het betreft beelden die niet (meer) worden getoetst en waar geen 'goed' gesprek (meer) over wordt gevoerd. Pogingen in het verleden hebben niet geleid tot een bevredigende uitkomst. Dit leidt tot onderlinge frustraties. Dit geldt niet voor alle betrokkenen in de OWO-samenwerking. Er zijn teams die er in geslaagd zijn een nieuwe werkelijkheid met elkaar te formuleren waarin verschillen benut worden ten gunste van de samenwerking en ook van elkaar wordt geleerd.

Overall wordt door de gesprekspartners aangegeven dat er geen aandacht is voor het werken aan een gezamenlijke bestuurs- en organisatiecultuur. Er zijn geen tot weinig gezamenlijke activiteiten gericht op cultuur. Belangrijker nog; men zoekt elkaar niet op om misterstanden en wederzijds onbegrip te voorkomen waardoor niet vertraging en verstoring ontstaat, maar huidige verschillen juist worden

uitvergroot. Er is beperkt onderling vertrouwen en het evenwicht tussen de verschillende culturen is niet iets waar continue aandacht voor is.

4.6 Wijzigingen gedurende het proces

Volgens de gesprekspartners is een aantal wijzigingen in het proces van invloed geweest op de aansturing van de samenwerking. In de samenwerking tussen Oost- en Weststellingwerf vervulden de beide adjunct-directeuren volgens betrokkenen een centrale rol. Vrij vertaald waren ze te beschouwen als sponsors van de samenwerking. Door het vertrek van één van hen is het speelveld veranderd, na toetreding van Opsterland veranderde dat nog meer. Alhoewel Opsterland zich in eerste instantie als een soort derde wiel aan de samenwerkingswagen voelde, heeft juist de wijze waarop Opsterland in de samenwerking opereert volgens de gesprekspartners ook een aantal cruciale (en al bestaande) verschillen tussen Oost- en Weststellingwerf blootgelegd. Opsterland hechtte namelijk veel waarde aan het gezamenlijk opzetten van een nieuwe OWO organisatie terwijl Oost- en Weststellingwerf in de oude situatie meer dienstverleners waren naar elkaar 'en zelf bepaalde hoe ze dat aanstuurden'. De bouw van iets gezamenlijks staat volgens de gesprekspartners op gespannen voet met het voorrang geven aan lokale prioriteiten (ambtelijk dan wel bestuurlijk).

4.7 Oordeel

De OWO-samenwerking werkt goed om zich te weren tegen gemeenschappelijke bedreigingen. De opzet en intentie van de samenwerking is echter breder dan dat. De samenwerking is stevig vormgegeven met de ambitie om ook onderdelen samen te voegen en beleidsmatig samen te werken. Er gaat disproportioneel veel energie in zitten om de huidige opzet te laten werken. Dit lijkt het gevolg van het ontbreken van vertrouwen, de bereidheid elkaar iets te gunnen en het vermogen samen te kunnen sturen op het niveau van de directie. De directie kan in de huidige constellatie niet de voortrekkersrol vervullen die gevraagd wordt. Er ontstaat ruimte om de verschillen tussen de gemeenten uit te vergroten. Het wordt aangewend om de stroperigheid in de samenwerking te verklaren.

De regiegroep functioneert onvoldoende als centraal beslisgremium en als een bestuurlijke verbinding tussen de drie colleges en, via de OWO-directie, de OWO-samenwerking. De colleges zijn omgekeerd ook onvoldoende betrokken bij de OWO-besturing als geheel. Er is hiermee geen escalatiemogelijkheid voor de directie. Er ontstaat een status-quo, een leiderschapsvacuüm. Belangrijke beslissingen ten gunste van het collectief van de samenwerking worden momenteel niet meer gemaakt. Dit heeft zijn weerslag op de uitvoering.

Achterliggende oorzaken zijn het ontbreken van een duidelijke (doorleefde en gedragen) bestuurlijke visie op de OWO-samenwerking. Bouwen de gemeenten samen aan een gezamenlijke organisatie of zijn het meer dienstverleners die hun eigen sturing kunnen toepassen op de in huis gevestigde onderdelen? Dat deze keus niet helder is gemaakt leidt in de praktijk tot discussie en ergernis.

Ons oordeel is dat het gebrek aan besturingskracht en het ontbreken van een bestuurlijke visie op de OWO-samenwerking het verdere succes momenteel in de weg staat.

5. Conclusies

Code Samen is gevraagd een analyse te maken van de huidige samenwerking op basis van het met de raden afgesproken procesplan. Vraag is wat de behaalde resultaten zijn, wat goed ging en welke aanbevelingen er zijn voor het vervolg. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd. De aanbevelingen zijn weergegeven in hoofdstuk 6.

Samenvoegen van onderdelen

Hoewel de OWO-samenwerking nog in de ontwikkelfase is kan worden geconcludeerd dat er positieve resultaten zijn geboekt. Een aantal onderdelen is onlangs samengevoegd en van een aantal andere onderdelen loopt de samenvoeging op schema. Het proces van samenvoeging gaat goed ten aanzien van de technische aspecten zoals het opstellen van functieboeken en het uitvoeren van het plaatsingsproces.

Op onderdelen is aantoonbaar kosten bespaard en is de kwetsbaarheid van een aantal functies verminderd. En er is van elkaar geleerd in de samenwerking, hetgeen alleen maar de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komt. De energie en inzet van een aantal sleutelpersonen is hierin van groot belang.

Er zijn echter ook zorg- en aandachtspunten betreffende de samenvoeging. Een aantal samengevoegde onderdelen zijn feitelijk alleen fysiek samengevoegd en moeten voor wat betreft de harmonisatie van werkprocessen nog een grote slag maken.

Geconstateerd wordt dat de afspraak om de backoffice WIZ in OWO-verband in te richten (nog) niet wordt nagekomen. De mandatering van de OWO-onderdelen is verder niet eensluidend geregeld.

Samen optrekken

Het als drie OWO-gemeenten gezamenlijk optrekken naar de omgeving werkt goed. Het verenigen rond 'een gezamenlijke bedreiging' werkt en geeft de OWO-samenwerking positie. Hier geldt wel dat als de wijze van gezamenlijk buitenlands beleid voeren vertaald moet worden in strategische keuzes en ambities (wat willen de OWO-gemeenten ècht gezamenlijk) dit lastiger blijkt. De verbinding op inhoud, wat bindt de drie plattelandsgemeenten in het Zuidoosten van Fryslân, is hiertoe nog niet concreet genoeg uitgewerkt. Het is daarbij goed op te merken dat de raden het politieke mandaat hiervoor ook niet hebben verstrekt.

Samenwerken aan beleid

Wat betreft het samenwerken aan gezamenlijk beleid blijkt dat er bereidheid is dit samen te verkennen (ambtelijk en bestuurlijk). Dit leidt ook tot meer kwaliteit in het geval van de drie decentralisaties. In de praktijk staat de samenwerking aan beleid op gespannen voet met de bestuurlijk/politieke randvoorwaarden waaronder de samenwerking tot stand is gekomen: aan zowel de bestuurlijke zelfstandigheid als de couleur locale (zowel verschillen in beleid als dienstverlening) mocht niet worden getornd. Er is nog geen sprake van een doorleefde gezamenlijke visie waardoor lastig is tot eenduidige uitwerking te komen. In de operationalisering is het 'ieder voor zich' terwijl dit negatief van invloed is op het efficiënt organiseren van processen. Samenwerken om het samenwerken is geen doel op zich. Dit leidt tot frustratie.

Samenwerken aan een OWO-cultuur

Het feit dat er samenwerking op onderdelen is die niet formeel als 'OWO' zijn bestempeld laat zien dat de samenwerking als logisch ervaren wordt en een zekere aantrekkingskracht heeft. Er is een OWO-gevoel. Medewerkers en vakgenoten weten elkaar te vinden als het nodig of praktisch is.

Wat betreft het 'bewust' toewerken naar een gezamenlijke bestuurs- en organisatiecultuur kunnen we kort zijn. Dit heeft geen prioriteit. Op zich is dat te begrijpen: een gezamenlijke cultuur moet ontstaan vanuit de voorgaande onderdelen. Maar wij constateren ook dat daar geen ruimte voor wordt geschapen (te weinig of geen aandacht voor gezamenlijke bijeenkomsten) om aan een OWO-cultuur te kunnen gaan bouwen. Ook het feit dat OWO-afdelingen in één van de drie organisaties wordt geïntegreerd werkt niet mee aan de vorming van één gezamenlijke cultuur. De cultuur van de gastheer prevaleert. Er is ook onvoldoende besef geweest, met name na de toetreding tot de samenwerking van Opsterland, dat het samenwerkingsproces in een andere setting terecht is gekomen, waarbij aandacht voor het toewerken naar één gezamenlijke organisatiecultuur belangrijker is geworden.

Besturing en aansturing

Er zit te weinig kracht in de samenwerking. Op uitvoerend niveau wordt er het beste van gemaakt, op bestuurlijk en manageriaal niveau heeft de OWO-samenwerking nieuwe impulsen nodig.

De wijze waarop de samenwerking de laatste jaren is bestuurd en aangestuurd en de wijze waarop besluitvorming tot stand komt veroorzaakt onduidelijkheid en laat ruimte voor inefficiënt samenwerken. De tijdsinvestering die de samenwerking op verschillende niveaus vraagt staan nog te weinig in verhouding tot de opbrengsten ervan.

De besturing en aansturing van de samenwerking verloopt nietoptimaal. De samenwerking wordt niet vormgegeven en aangestuurd vanuit een gezamenlijke visie of overtuiging hoe dit moet gebeuren in een organisatie die 80.000 inwoners moet bedienen. Er is sprake van weinig interesse, weinig eigenaarschap, te weinig strategische discussie en een verlies aan energie. Op directieniveau zijn de basisvoorwaarden elkaar vertrouwen en elkaar wat gunnen nog nauwelijks aanwezig. Het noodzakelijk sponsorship voor de samenwerking is nog slechts bij een enkele sleutelfiguren aanwezig. Op bestuurlijk niveau worden er geen randvoorwaarden gecreëerd om de inkadering van de OWO-samenwerking in het vizier te houden. Een goed gesprek wordt wel nagestreefd, in sommige gevallen ook gestart maar te weinig succesvol en met een gewenst resultaat volbracht. Omdat de OWO-samenwerking geen escalatiemodel kent, is er inmiddels een soort status quo ontstaan. De samenwerking krijgt in de praktijk niet de prioriteit die het, op basis van de gemaakte afspraken in het procesplan, verdient. Lokale belangen prevaleren boven de OWO-samenwerking.

Een achterliggende oorzaak hiervan is het ontbreken van een duidelijke (doorleefde en gedragen) visie op de OWO-samenwerking. Bouwen de gemeenten samen aan een gezamenlijke organisatie of zijn het meer dienstverleners die hun eigen sturing kunnen toepassen op de in huis gevestigde onderdelen? Dat deze keus niet helder is gemaakt leidt in de praktijk tot discussie, ergernis, frustratie en vertraging.

Het zal voelen als een dilemma, want de meeste betrokkenen zijn het er over eens dat de drie gemeenten niet meer (zonder vergaande consequenties) uit de huidige OWO-samenwerking kunnen stappen. Dat zou ook zonde zijn in het licht van de investeringen die zijn gedaan en hetgeen op uitvoeringsniveau inmiddels al wèl is bereikt.

Stoppen of op dezelfde weg doorgaan is geen optie

Wij concluderen op basis van de voortgang die reeds is geboekt en de algemene ontwikkelingen waarmee de gemeenten in de bestuurlijke context mee te maken krijgen dat terugtrekken uit de samenwerking danwel de samenwerking laten voor wat deze nu is de drie gemeenten geen goed zal doen.

Het stoppen van de OWO-samenwerking is voor geen van de gemeenten een lonkend perspectief. Ontvlechting van de huidige samenwerking zal op het gebied van personeel, systemen, processen en middelen tot extra kosten leiden, die voor een deel ook structureel zullen doorwerken. Daarbij zien wij dat meer vraagstukken eenvoudigweg voor individuele gemeenten met de omvang van de drie inhoudelijk en kwalitatief niet meer te realiseren zijn. Gemeentelijke organisaties die tussen de 80.000 en 100.000 inwoners bedienen kunnen deze kwaliteitsniveaus veelal wel realiseren en zijn bovendien

het meest efficiënt, zo blijkt uit onderzoek. Tenslotte zou het stoppen van de samenwerking onmiddellijk voeding geven voor een meer provinciale sturing richting bestuurlijke fusies. Dit zal voor alle gemeenten, maar met name voor Opsterland, vergaande consequenties hebben.

De gemeenten zouden kunnen besluiten de samenwerking niet verder door te ontwikkelen en de OWO verder te laten voor wat het nu is. Het grootste nadeel hiervan is niemand zich meer eigenaar van de OWO zal voelen. De geschetste balans tussen eigen en OWO-organisatie zal logischerwijs doorslaan ten faveure van de eerste. De OWO-samenwerking zal blijven bestaan uit losse onderdelen die min of meer toevallig in één van de drie organisaties zijn gepositioneerd. De OWO-onderdelen zullen continu moeten blijven schakelen met aanpalende onderdelen in drie organisaties en met verschillen in aanturing en besturing. De energie die hiervoor nodig is is op een gegeven moment op. Goede mensen zullen vertrekken. Er zal geen gezamenlijke OWO-cultuur gaan ontstaan; feitelijk is er niet sprake van één OWO-organisatie. De huidige wijze van werken is kortom bedrijfsmatig en organisatiekundig geen construct die bestendig is voor een langere periode. Wij zijn van mening dat deze in een pioniers- of ontwikkelfase werkzaam kan zijn; naar verloop van tijd zal dit moeten bestendigen in eenduidige rollen en verantwoordelijkheden vanuit de gezamenlijkheid.

Ons advies (zie hoofdstuk zes) is dan ook geent op de kracht van de samenweking. Er is inmiddels al veel in de samenwerking wel gerealiseerd. De wijze waarop op uitvoeringsniveau, met aandacht voor de verscheidenheid en coleur locale van gemeenten, de samenwerking praktisch is vormgegeven verdient complimenten. Samenwerken is een proces van vallen en weer opstaan en de OWO-gemeenten hebben het zich, vanwege het onbreken van een echte gezamenlijke OWO-entiteit, niet gemakkelijk gemaakt. De samenwerking verdient de "verbindende paraplu" waar in het volgende hoofdstuk de contouren voor worden geschetst.

6. Aanbevelingen voor vervolg

Bovenstaande door Code Samen opgestelde analyse en conclusies zijn door de collegeleden van de drie gemeenten herkend en onderschreven. In een aantal interactieve bijeenkomsten zijn met de collegeleden de “contouren van de OWO-samenwerking” gezamenlijk verkend en is gezocht naar verbetermogelijkheden voor zowel de korte als meer langere termijn. Over één aspect was iedereen het eens: de OWO-samenwerking is nodig en moet worden gecontinueerd. Gelet op de uitdagingen voor gemeenten in algemene zin, de trend van schaalvergroting en de krachtige visie op de OWO-samenwerking zijn wij het met deze continuering eens.

Onze aanbevelingen hebben wij gerubriceerd in een aantal onderdelen. Ten eerste geven we een algemene schets voor de OWO-toekomst. Dit is het resultaat van de interactieve bijeenkomsten gehouden met de colleges en een aantal vervolggesprekken die wij met kwartiermakers en de OWO-directie hebben gevoerd. Daarna geven wij een aanzet voor de naar onze mening noodzakelijke te ontwikkelen gewenste visie op de OWO-samenwerking. Deze vertalen wij vervolgens in een korte beschrijving van een aantal scenario's langs welke weg de OWO-samenwerking de komende tijd naar deze visie kan ontwikkelen.

Wij geven daarbij ons advies op basis van de eerdere conclusies en eigen ervaring. Daarbij merken wij nadrukkelijk op dat het definitieve advies kan worden bijgesteld op basis van de nu nog ontbrekende bestuurlijke visie op de OWO-samenwerking. Wij sluiten onze rapportage af met een aantal aanbevelingen zowel de korte termijn als de meer langere termijn.

6.1 Algemene schets van de toekomstige OWO-samenwerking

De drie colleges gaan voor OWO! Zij zijn trots op hetgeen al bereikt is en kiezen bewust voor een verdere samenwerking in dit verband. Uit een gezamenlijke verkenning van de strategische, zakelijke en relationele belangen van de drie gemeenten blijkt dat deze in OWO verband verenigbaar zijn.

De OWO-samenwerking is primair gestoeld op de overtuiging dat nieuwe en inhoudelijke vraagstukken, waarmee de gemeenten geconfronteerd worden, kwalitatief beter en effectiever door de samenwerkende OWO-gemeenten kunnen worden opgelost dan door de drie individuele gemeenten. De gemeenten zullen de komende jaren zich steeds meer als regisseur gaan gedragen bij het oplossen van vraagstukken waarbij veel partners van de gemeenten inhoudelijk betrokken zijn. Partners die soms lokaal, maar vaak ook al op (sub)regionaal niveau georganiseerd zijn. Voor het invullen van de regiefunctie zal bestuurlijk en ambtelijk de kennis en kunde van de drie gemeenten zoveel mogelijk moeten worden gebundeld. Er kan op deze wijze in Zuidoost Friesland een krachtige organisatie ontstaan (als ware het een gefuseerde gemeente), zoals ook in andere delen van Friesland. Een organisatie die door een toename aan bestuurskracht, kennis en door de een factor van betekenis wordt. De gemeenten kunnen in gezamenlijkheid ‘het gebied’ op de kaart zetten en gedeelde ambities makkelijker realiseren.

De inhoudelijke contouren van de visie van OWO zijn de volgende:

- OWO gaat samen voor de **ruimtelijk-economische kwaliteit**: kracht landelijk gebied, demografie, toerisme, regionale economie, werk;
- OWO gaat samen voor de **dienstverlening**: kleine krachtige overheid, dichtbij burger en ondernemer, snel, zakelijk, efficiënt, toekomstgericht, financieel verantwoord, geen overbodige regels;
- OWO gaat samen voor **partnership**: regionale oriëntatie in Zuidoost Friesland, verbinding met stedelijke gebieden (wonen, werken, bereikbaarheid), samenwerking veiligheidsregio, kracht uit de samenleving halen.

De colleges erkennen dat de OWO-samenwerking nu politiek-bestuurlijke sturing nodig heeft en zijn van mening dat de bestuurlijke betrokkenheid geïntensiveerd kan worden. Portefeuillehouders willen

zichtbaar en merkbaar betrokken zijn. De regiegroep wil een actieve, besluitvormende en verbindende rol vervullen. De colleges willen de verdere inkleuring van de visie op een goede manier aanpakken via een verdiepende verkenning per portefeuille. Wij bevelen aan de ontbrekende bestuurlijke visie op de OWO-samenwerking op zo'n kort mogelijke termijn nader uit te werken. Daarbij zal een nadrukkelijke rol moeten zijn voor de bestuurders (raads- en collegeleden) uit de drie gemeenten en zal betrokkenheid met burgers, bedrijven en instellingen moeten worden gerealiseerd. De verbinding op inhoudelijke thema's is naar onze mening van essentieel belang om de verdere ambtelijke invulling van de OWO-samenwerking succesvol te laten zijn.

Eenvormige, heldere, nieuwe kaders

Bij continuering van de OWO-samenwerking hebben de drie gemeenten behoefte aan eenvormige, heldere en nieuwe kaders. Er zal meer duidelijkheid en eensgezindheid moeten ontstaan over wat de besturen samen willen realiseren. Een gezamenlijke (en doorleefde) visie, zowel vanuit politiek-bestuurlijke argumenten als vanuit organisatorisch-bedrijfsmatige argumenten. Alhoewel de inhoudelijke samenwerking is opgebouwd rond bedrijfsmatige (en politiek-bestuurlijk minder gevoelige) aspecten, is iedereen er van overtuigd dat de samenwerking juist nu gebaat is bij een gezamenlijke bestuurlijke visie waarmee de bestuurlijke betrokkenheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking wordt gebracht en richtinggevend gaat werken voor ambtelijke inspanningen.

Dit betekent ook dat de samenwerking pas echt stevig bestuurlijk verankerd gaat worden als ook beleidsmatig tot gezamenlijke uitgangspunten en tot gedeelde keuzes kan worden besloten. Het is wenselijk dat portefeuillehouders (meer en directer) aanhaken bij OWO en vanuit hun gezamenlijke opgave richting geven. Daarmee is niet gezegd dat op elk onderwerp en op elk beleidsterrein tot (beleids)harmonisatie moet worden overgegaan. Wel moet er de intentie zijn om zoveel mogelijk inhoudelijke vraagstukken gezamenlijk en in OWO-verband op te pakken. In deze doorontwikkeling van de samenwerking zullen bestuurders en andere beslissers de focus primair op het belang van de samenwerking moeten durven leggen en secundair op het belang van de eigen gemeente.

Bovenstaande vraagt verantwoordelijkheid en lef van met name portefeuillehouders op inhoudelijke onderwerpen. Het bewerkstelligt ook dat de regiegroep in de rol kan blijven die haar is toebedeeld: die van regisseur. De regiegroep zorgt voor de verbinding tussen de drie colleges met name om de voortgang in de samenwerking te houden.

Voor wat betreft van de (dagelijkse) inhoudelijke sturing van de OWO-samenwerking zijn wij van mening dat ingrepen in rollen en verantwoordelijkheden daarnaast nodig zijn. Het alleen verbinden van portefeuillehouders aan de OWO-samenwerking is niet voldoende om te bewerkstelligen dat op manageriaal niveau de samenwerking ineens goed gaat verlopen. Daarvoor zijn er nu te veel verschillende belangen en is er te weinig focus vanuit de gezamenlijke OWO-organisatie. Het positioneren van een vierde (OWO) organisatie met een duidelijk leiderschap zou veel van de ruis wegnemen. Wij bevelen aan afgeleid van de inhoudelijke visie een contourenschets te ontwikkelen voor de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Een schets die past bij de gewenste dienstverlening (dichtbij, lokaal, snel) past bij het bedienen van 80.000 inwoners en past bij modern werkgeverschap.

6.2 Vormgeving van de samenwerking

De OWO-samenwerking zal in de toekomst naast bedrijfsmatige en ondersteunende activiteiten ook ontwikkelende en beleidsmatige activiteiten in zich herbergen. Kortom vrijwel alle aspecten die in een "normale" gemeentelijke organisatie zichtbaar zijn zullen binnen de gezamenlijke OWO-organisatie verenigd moeten worden.

Op basis van een verkenning van organisatievormen zien wij (gromfzig) een tweetal modellen als mogelijk om de gewenste doelen te bereiken:

1. Continuering als projectorganisatie
2. Ambtelijke fusie

Op basis van de informatie uit voorliggende hoofdstukken geven wij het advies in de richting van een ambtelijke fusie. Dit is een organisatievorm waarbij de nabijheid bij inwoners wordt geborgd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de lokale politieke wortels (gemeenschapszin) van groot belang zijn. Dit is dan ook een belangrijk uitgangspunt voor de drie colleges. De lokale raden blijven kaderstellend. De drie colleges zijn opdrachtgever van een organisatie. Het personeel is in dienst van deze organisatie die alle diensten levert voor de drie gemeenten.

Een ambtelijke fusie houdt in dat volledige ambtelijke organisaties zijn samengevoegd (wellicht op een enkele, puur bestuurlijk georiënteerde, functie na). De rollen tussen gemeentesecretaris (adviseur van het College) en algemeen directeur van de gezamenlijke ambtelijke organisatie worden nadrukkelijk gescheiden. Dit kan ook betekenen dat deze aspecten bij verschillende personen worden belegd¹¹. Bij de vormgeving van een ambtelijke organisatie is het gewenst deze juridisch te borgen binnen een GR. Dat geeft ook een juridische basis voor de positie van de medewerkers in de samenwerking. Dit model vraagt wel een vergaande harmonisatie van beleid en uitvoering tussen de drie gemeenten. Uiteraard is het mogelijk dat op onderdelen individuele gemeenten eigen beleidsregels hanteren of extra diensten afnemen (en daarvoor dan ook extra betalen), maar een ambtelijke samenwerking is het meest effectief als zoveel mogelijk inhoudelijke verschillen (vanuit de optiek van de organisatie) zijn geslecht. Dan pas kan echt worden gesproken van een effectieve organisatie die 80.000 inwoners bediend, uiteraard met aandacht voor lokale verschillen en verscheidenheid.

Wij komen tot dit advies omdat het de meeste duidelijkheid biedt voor alle leidinggevenden en medewerkers. Iedereen moet kleur bekennen, er is geen strijd meer tussen eigen gemeentelijke organisatie en de samenwerkingsorganisatie. Er is geen strijd meer tussen de drie afzonderlijke organisaties. Het is met name deze strijd waardoor wij het verdergaan als projectorganisatie (in ongewijzigde samenstelling) zelfs afraden.

Een ambtelijke fusie kan eenduidiger en sneller richting geven aan organisatieontwikkeling, bewerkstelligt een eenvoudiger ambtelijke besluitvorming, maakt (meer) reductie van het aantal managers/leidinggevenden mogelijk, genereert eenduidige aansturing en duidelijke taakafbakening en leidt tot meer resultaat op de 4k's. Kortom een richtinggevend, duidelijk toekomstbeeld.

6.3 Drie mogelijke routes

De weg naar een mogelijke ambtelijke fusie kan via verschillende wegen bewandeld worden. De uitkomst van het bestuurlijk visietraject kan hiervoor richtinggevende informatie bieden. Wij onderscheiden drie verschillende paden waarlangs de OWO-samenwerking zich verder kan ontwikkelen, waarbij het eerste scenario's de voorgaande gestelde keus tussen een projectorganisatie en een ambtelijke samenwerking in de tijd vooruit schuift. Bij dit scenario kan derhalve makkelijker (na een afgesproken periode) worden teruggevallen op het model van de projectorganisatie. De twee andere scenario's koersen nadrukkelijk richting een ambtelijke fusie. De drie scenario's zijn wat ons betreft:

1. Vereenvoudigen en segmenteren binnen de drie organisaties (geen vierde organisatie)
2. Via een geleidelijke opbouw van een gezamenlijke, vierde organisatie
3. De big-bang methode waarbij de OWO-organisatie zo snel mogelijk wordt gevormd

Het eerste scenario, vereenvoudigen en segmenteren, bewerkstelligt een opbouw van de gezamenlijke OWO-organisatie via de lijn van de drie gemeentelijke organisaties. Het betreft het verder bouwen van gezamenlijke onderdelen die, zoals nu, steeds in een van de drie organisaties worden gepositioneerd. Het vereenvoudigen heeft betrekking op de wijze van aansturing. Dit zal in dit scenario, gezien de ervaring, veel centraler aan de huisvestende organisatie worden gekoppeld. Het voordeel hiervan is meer slag- en beslissingskracht. Het nadeel van een dergelijke wijze van verder bouwen is dat er nog

¹¹ Dit hoeft niet. Er zijn samenwerkingsverbanden actief waarbij deze rollen functioneel gescheiden zijn en ook waarbij ze functioneel verbonden zijn.

steeds nauwelijks sprake is van een OWO-organisatie en daarmee een centrale binding. Het kan zelfs bewerkstelligen dat verschillen die er nu al bestaan (in wijze van werken, aansturing en besturing) tussen de drie gemeenten juist verder worden uitvergroot. Het zal zeker bewerkstelligen dat managers en medewerkers zich continu in verschillende posities ten opzichte van de OWO-samenwerking en de eigen gemeentelijke organisatie bevinden. Dit scenario is vanuit de huidige wijze van organiseren wellicht het makkelijkst te realiseren (zeker op korte termijn), maar geeft naar onze mening de meeste onzekerheid en onduidelijkheid waar het gaat om het vormgeven van één gezamenlijke OWO-uitvoeringsorganisatie. Er zal immers niet snel een gemeenschappelijk gedeelde OWO-cultuur ontstaan. Het succes van de samenwerking ligt in hoge mate besloten in de wijze waarop individuele leidinggevendenden resultaten weten te behalen en onderling verbinding met elkaar weten te maken.

Het tweede scenario positioneert op zo'n kort mogelijke termijn alle huidige OWO-onderdelen in een eigenstandige vierde OWO-organisatie. Voeg daar op zo kort mogelijke termijn als eerste alle zogenaamde PIJOFACH-taken aan toe. Om deze gezamenlijke uitvoeringsorganisatie ook alle bevoegdheden te kunnen geven die nodig zijn (financieel, personeel juridisch, et cetera) is een organisatievorm nodig die voldoet aan de Wgr, bijvoorbeeld een openbaar lichaam. Voor deze uitvoeringsorganisatie wordt een directeur (eventueel eerst extern en ad-interim) aangesteld die eerst verantwoordelijke wordt voor alle OWO-onderdelen en die verantwoording daarover aflegt aan het te vormen Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling. De regiegroep komt te vervallen en de functie ervan wordt overgenomen door een Dagelijks Bestuur (de drie burgemeesters) en een AB (de drie colleges) van de gemeenschappelijke regeling. De kwartiermakersfuncties worden zo spoedig mogelijk, volgens de gemaakte procedure afspraken, omgezet in managementfuncties in de uitvoeringsorganisaties. Medewerkers in de huidige OWO-onderdelen krijgen een aanstelling in de nieuwe organisatie. Er wordt een ontwikkelplan opgesteld waarin een geleidelijke overheveling van onderdelen uit de drie gemeenten naar de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie gaat plaatsvinden. De gezamenlijke organisatie is uiterlijk 2018 volledig gevuld. Op dat moment kennen de drie gemeenten alleen nog de (parttime) functie van gemeentesecretaris en de griffie-functies.

Het derde scenario hebben wij de big-bang methode genoemd. Het is in feite in de randvoorwaardelijke sfeer hetzelfde proces als scenario 2. Er moet op juridische basis een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie worden vormgegeven met een bestuurlijk kader. Een tijdelijk (extern) kwartiermaker fungeert als directeur voor de gezamenlijke OWO-organisatie in opbouw. Vervolgens wordt, rekening houdend met de reeds gevormde OWO-onderdelen, een organisatie vormgegeven die het verzorgingsgebied van de drie gemeenten en haar ruim 80.000 inwoners kan bedienen zoals dat in de visie is verwoord. Er wordt derhalve een organisatie vormgegeven vanuit de gezamenlijke visie op één gemeentelijke organisatie voor de drie gemeenten. Alle benodigde managers (directeur of directeuren, managers of afdelingshoofden) worden in één sollicitatietraject geworven. Daarna vindt plaatsing van alle medewerkers plaats. Definitieve plaatsing hangt af van de beschikbare formatieruimte en kwalitatieve beoordelingen na één jaar. Iedereen is uiterlijk 1 januari 2016 in de nieuwe OWO-uitvoeringsorganisatie ondergebracht. Managers of afdelingshoofden krijgen de opdracht om de bezetting van hun organisatieonderdelen binnen een bepaalde termijn (2018?) op een vooraf vastgestelde streefformatie te brengen.

Advies scenario

Code Samen is van mening dat het eerste scenario het makkelijkst uitvoerbaar is, maar daarentegen de grootste risico's in zich bergt die te maken hebben met volharden in oud gedrag. Daarentegen kan dit scenario een (tijdelijke) optie zijn zolang de drie gemeenten het politiek-bestuurlijk niet of onvoldoende eens zijn over de gezamenlijke visie op de OWO-samenwerking.

Het tweede scenario kan worden opgevat als een methode waarbij een duidelijke stap vooruit wordt gezet in de samenwerking. Toch zien wij ook bij dit scenario een aantal nadelen. Er blijft lang onduidelijk wie "binnen" is en wie niet, het gevolg daarvan is dat er een uitvergroting kan plaatsvinden tussen wat in de gemeenten thuishoort en dat wat in de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie en

tenslotte is er slechts beperkt sprake van een totaalbeeld op de vorm te geven gezamenlijke uitvoeringsorganisatie.

Het laatste scenario heeft dan ook onze voorkeur. Het is duidelijk, iedereen zal onmiddellijk kleur moeten bekennen en het brengt iedereen binnen de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op zo'n kort mogelijke termijn in positie. Het verlost de drie gemeenten vrijwel onmiddellijk van veel afstemmingsproblemen. Het nadeel aan deze variant is dat de vorm leidend is en niet, zoals de OWO-samenwerking pretendeert, de inhoud. Gezien de praktijkervaring van de afgelopen jaren zijn wij van mening dat de voordelen van een dergelijke big-bang methodiek (direct eenduidige rollen en verantwoordelijkheden, echt werken vanuit één gezamenlijke organisatie, de mogelijkheid om de verdere ontwikkeling na de ambtelijke fusie verder vorm en inhoud te geven, et cetera) ruimschoots gaan opwegen tegen dit nadeel.

Uiteraard zal het scenario moeten passen bij het voorgestelde bestuurlijke visie-traject. De laatste twee scenario's zullen bij het onvoldoende gezamenlijke visie op de OWO-samenwerking en -organisatie niet opportuur (meer) zijn.

6.4 Creëren van (een breder) draagvlak

Wij zijn ons uiteraard bewust van de huidige politieke en bestuurlijke verschillen tussen, maar ook binnen de drie gemeenten. Een besluit over een ambtelijke fusie zal weloverwogen moeten worden genomen, het liefst met een breed draagvlak. De inhoudelijke agenda de komende jaren van de drie gemeenten zal leidend moeten zijn bij de onderbouwing van de wens tot verdergaande samenwerking.

De aanzet die in dit hoofdstuk is gegeven voor een gezamenlijke visie zal naar onze mening op een interactieve wijze voor bestuur (colleges en raden) in de komende maanden in 2015 moeten worden vertaald in een gezamenlijk OWO-visiedocument. Op met name de inhoudelijke thema's als kracht van het landelijk gebied, demografie, toerisme, regionale economie, wonen, werken en bereikbaarheid, maar ook de dienstverlening thema's (kleine krachtige overheid, dichtbij burger en ondernemer, snel, zakelijk, efficiënt, toekomstgericht, financieel verantwoord, geen overbodige regels) zal een gezamenlijke visie moeten worden ontwikkeld, die gaat fungeren als het fundament voor de (verdere) OWO-samenwerking.

Het gezamenlijk doorlopen van zo'n (kort en krachtig) visietraject kan behulpzaam zijn en als bestuurlijke hefboom fungeren bij de keuze ten aanzien van de beschreven scenario's. Indien de gemeente gezamenlijke van mening zijn dat een dergelijke stap in het creëren van een breder inhoudelijk en politiek/bestuurlijk draagvlak gewenst is, adviseren wij dit op korte termijn te doen.

Het maken van een dergelijke stap in het kader van draagvlak zal er niet toe moeten leiden dat een aantal verbetervoorstellen die wat ons betreft morgen gerealiseerd kunnen worden vooruit geschoven worden. Wij zijn van mening dat de huidige samenwerking behoefte heeft aan een aantal interventies, die min of meer los staan van de geschetste scenario's. Ook door middel van deze korte termijn interventies ontstaat er, in ieder geval bij een groot deel van de ambtelijke organisatie, meer draagvlak voor de OWO-samenwerking. In de volgende paragraaf gaan we op deze interventies in.

6.5 Interventies op korte termijn

Een aantal conclusies uit voorliggende evaluatie vraagt wat ons betreft om directe actie. Dit gaat om aandachtspunten met betrekking tot besturing en aansturing. Deze acties staan min of meer los van het scenario dat wordt gekozen (of zal bij uitvoering van het scenario geen aandachtspunt meer zijn).

- Laat de regiegroep qua samenstelling ongewijzigd. De taak van de regiegroep is de besturing samenwerking is procesmatige zin: 'wat is de voortgang', 'wat zijn de ervaringen met de nieuwe werkwijze'. De regiegroep is het escalatieplatform voor OWO-directie en portefeuillehouders. Zodra punten geëscaleerd worden is het aan de regiegroep knopen door te hakken.

- Stel portefeuillehoudersoverleggen in op de taakvelden binnen de OWO-samenwerking. Deze gremia fungeren als bestuurlijk opdrachtgever voor de OWO-samenwerking (besturing), gericht op afstemming. In eerste instantie maken de portefeuillehouders via dit overleg afspraken met de OWO-kwartiermaker (of OWO-teamleider). Als afspraken niet door de drie portefeuillehouders tot stand kunnen worden gebracht vindt escalatie plaats richting de regiegroep. Besluitvorming vindt vanzelfsprekend plaats in de afzonderlijke colleges. Unanimititeit blijft het uitgangspunt. Hier wordt naar gestreefd. Verbinding portefeuillehouders en regiegroep loopt via de colleges, dit wordt actief geagendeerd.
- De directie is strategisch, ontwikkelend, en heeft een lagere frequentie. De directie is het eerste escalatieniveau voor kwartiermakers. Directie komt zo tot taakverdeling. Zij blijven verantwoordelijk voor het succes van OWO als geheel. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de OWO-samenwerking, afzonderlijk zijn zij aanspreekbaar op de onderdelen die in 'hun' gemeente zijn gepositioneerd. Een en ander geldt zolang er geen sprake is van een afzonderlijke, eigenstandige 4^e organisatie.
- De kwartiermakers en teamleiders opereren voorlopig onder verantwoordelijkheid van gemeentesecretaris "van het huis" (in geval van scenario 1 zal dit zo blijven). De kwartiermakers zullen verder de lead moeten krijgen bij het verder inhoudelijk richting geven van de samenwerking naar portefeuillehouders en organisatie. Kwartiermakers en directie zorgen samen voor het bevorderen van binding tussen de verschillende organisatieonderdelen in de drie organisaties.
- Organiseer een effectieve besluitvormingscyclus, maak hierover nieuwe afspraken met de portefeuillehouders en kwartiermakers. Zet hiertoe een agenda op met daarop de nog niet gerealiseerde afspraken en breng deze in bespreking. Agendeer ook besluitvorming waar het gaat om dienstverlening (proces- en zaakgericht werken).
- Tot slot raden wij aan zo snel als mogelijk te starten met het plaatsingstraject van het management aangezien de tijdelijke status commitment aan de samenwerking blokkeert.

6.6 Slotbeschouwing

De drie gemeenten zullen allen profiteren van de voortzetting van de samenwerking. Deze voordelen zullen grosso modo evenredig verdeeld worden. In de praktijk zal de weegschaal soms naar links, soms naar rechts uitslaan. Samenwerken is ook een kwestie van elkaar iets gunnen. Al werkend vanuit vertrouwen is het accepteren van een bepaalde onzekerheidsmarge acceptabel (“de bus hoeft niet vol te zitten”).

Nieuwe afspraken en nieuwe structuren nemen niet weg dat samenwerking blijft vragen om de menselijke maat. Blijf in contact over elkaars drijfveren, trek niet onmiddellijk het commitment aan de samenwerking in twijfel. Ga voorbij aan beeldvorming door aandacht te blijven besteden aan afstemming, verkenning en verdieping, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Accepteer een zekere mate van verlies aan invloed ten gunste van het collectief. Respecteer ieders gebruiksaanwijzing. Neem tijd voor de bespreking van heikele punten. Laat het soms bezinken. Boven alles: voor OWO kiezen betekent daadwerkelijk het belang van het gebied en haar gemeenschappelijke opgaven voorop stellen. De OWO-samenwerking zal de afstand tot de burger niet vergroten. Wolvega, Oosterwolde en Beetsterzwaag blijven, net als al die andere dorpen, hun identiteit behouden.

Bijlage 1: Documentenoverzicht

- Advies aan het College van B&W Weststellingwerf, construct samenwerking gemeenten Oost- en Weststellingwerf op terrein Vastgoedinformatie en Heffen en Invorderen, 24 maart 2009
- A3 Jaarplan Team Beheerorganisatie Vastgoedinformatie afdeling Concernzaken 2013 (versie 20-11-2012)
- Aanbieding aan de Colleges van B&W van Oost- en Weststellingwerf en Opsterland, collegeconferentie, Op weg naar een verdergaande samenwerking, 16 november 2009
- Aanbieding aan de Colleges van B&W van Oost- en Weststellingwerf en Opsterland, oplegnotitie samenwerking , Op weg naar een verdergaande samenwerking, 16 november 2009
- Aantekeningen uit de bestuurlijke conferentie verkenning samenwerking Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland, gehouden op 19 mei 2009 in Beetsterzwaag.
- Advies aan college van B&W Weststellingwerf , samenwerking Ooststellingwerf en Weststellingwerf op het gebied van Belastingen. 6 december 2007
- Advies aan college van B&W Weststellingwerf, Vaststellen bestuursovereenkomst OWO-samenwerking, 30 april 2014
- Advies aan het College van B&W Weststellingwerf, construct samenwerking gemeenten Oost- en Weststellingwerf op terrein Belastingen en Vastgoed-I, 3 december 2008
- Advies aan het college van B&W Weststellingwerf, Minder meerkosten samenwerking belastingen. 3 april 2008
- Advies aan het college van B&W Weststellingwerf, notitie samenwerking met Ooststellingwerf, 8 december 2006
- Beleidskader gemeentelijke herindeling (Ministerie van BZK, 2014)
- Besluit GDO Oost- en Weststellingwerf 10 januari 2011
- Besturing van de OWO-samenwerking 31 oktober 2012
- Bestuursbesluit van de colleges van B&W van Oost- en Weststellingwerf en de implicaties daarvan voor de te nemen directiebesluiten voortvloeiende uit de "standplaatskeuze", september 2010
- Bijlage 1 bij bestuursovereenkomst samenwerking Oost- en Weststellingwerf Belastingen en Vastgoed-I 8 april 2009
- Bodemplaats Dienstverlening PDC notitie 7 maart 2013
- Bodemplaats Dienstverlening PDC notitie-2, 7 maart 2013
- Bodemplaats dienstverlening, van knip naar schuif, 7 maart 2013
- Bodemplaats dienstverlening, van knip naar schuif-2, 7 maart 2013
- Brief gemeente Weststellingwerf aan ondernemingsraad, directiebesluit 20 december 2007 inzake Belastingen, 21 december 2007
- Brief ondernemingsraden Oost- en Weststellingwerf, groen licht inzake samenwerking W&I/SoZaWE 12 januari 2010
- Brief ondernemingsraden Oost- en Weststellingwerf, Verzoek om aanvullende informatie en eerste reactie aanvraag belastingen/vastgoed en samenwerking Oost-West, 16 februari 2009
- Brief ondernemingsraden, reactie op de memo "externe evaluatie OWO-samenwerking" 6 november 2014
- Brief provincie Regierol inzake versterking kwaliteit lokaal bestuur, 8 juli 2010
- CHECKLIST voor projectleiders van de te bouwen OWO entiteiten versie 3
- Collegevoorstel Weststellingwerf, Intergemeentelijke samenwerking Oost - West en Opsterland, 25 januari 2010
- Collegevoorstel Weststellingwerf, uitwerking menukaart samenwerking Oost en Weststellingwerf. 2 april 2008
- Collegevoorstel, Toekomstige samenwerking gemeente Opsterland, 13 december 2011
- CONCEPT, Directievoorstel menukaart samenwerking (april 2008)
- Concept OWO entiteit VTH versie 03
- Construct samenwerking gemeenten Oost- en Weststellingwerf op terrein Belastingen en Vastgoed-I , december 2008
- Directiebesluit d.d. 20 december 2007, ... , inzake de gezamenlijke uitvoeringswijze van de gemeentelijke taken Belastingen per 1.1.2008
- Directiebesluit met betrekking tot I & A, Ooststellingwerf en Weststellingwerf
- Directieopdracht de dato 20 november 2008 Aan de gezamenlijke afdelingshoofden sociale zaken van de gemeenten Oost- en Weststellingwerf
- Entiteit bedrijfsvoering 7 maart 2013
- Gemeente Ooststellingwerf, systematiek kostenverdeling/toedeling samenwerking Oost- en Weststellingwerf na 1 januari 2009 voor de constructie tandeminkoop voor Belastingen en Vastgoed-I, 8

april 2009

- Gemeente Opsterland, Romte en ferskaat 2013
- Gemeente Opsterland, samenwerking met andere gemeenten, 25 oktober 2011
- Gemeente Weststellingwerf, Visiedocument Intergemeentelijke samenwerking, november 2010
- Getekende bestuursovereenkomst OWO, van kracht vanaf januari 2014
- Haalbaarheidsonderzoek naar de samenwerking tussen de afdelingen belastingen van de gemeenten Oost- en Weststellingwerf, april 2008
- Kort verslag bestuurlijk overleg inzake de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting tussen gemeente Weststellingwerf en de provincie Friesland, 27 januari 2012
- Memo aan B&W van Weststellingwerf, overleg tussen de burgemeesters en de directies van Oost- en Weststellingwerf (15 mei 2008), 22 mei 2008
- Memo aan B&W van Weststellingwerf, voorgenomen directiebesluit samenvoeging teams I&A Oost- en Weststellingwerf, 3 februari 2010
- Memo aan College van B&W Weststellingwerf, Afspraken ikv procesplan strategische samenwerking OWO, 31 mei 2012
- Memo aan college van B&W Weststellingwerf Tussenstand resultaat (organisatie en financiën) samenwerking Oost- en Weststellingwerf, 22 augustus 2011
- Memo aan college van B&W Weststellingwerf, samenwerking Oost/West op terrein sociale zaken, 26 oktober 2009
- Memo aan de gezamenlijke directies Oost- en Weststellingwerf, voorgenomen besluit gezamenlijke directies Oost- en Weststellingwerf met betrekking tot de samenwerking op het gebied van SoZaWe/W&I, 26 oktober 2009
- Memo aan directie van Weststellingwerf, procedure samenvoeging W&I entiteit, 21 oktober 2010
- Memo B. en W. resultaat collegeconferentie Oost/West/Opsterland 23.11.2009 (document de dato 24 november 2009)
- Memo College van B&W Weststellingwerf aan de gemeenteraad, samenwerking Oost- en Weststellingwerf, taakveld I&A, 8 februari 2010
- Memo samenwerking Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (OWO-verband), juni 2010
- Memo van de OWO-directie aan de colleges van B&W van de OWO-gemeenten, 0-meting buitendiensten, 14 oktober 2014
- Memo van gemeentesecretaris Weststellingwerf aan ondernemingsraad, informatie over intensiveren samenwerking met Ooststellingwerf en Opsterland, 8 december 2009
- Memo van het college van b&w aan de gemeenteraad van Weststellingwerf, informatie over de voortgang samenwerking Belastingen en Vastgoed-I, 16 december 2008
- Memo van Koen van Veen aan colleges van B&W van Oost- Weststellingwerf en Opsterland, Externe evaluatie en doorontwikkeling OWO, 14 oktober 2014
- Moderne dienstverlening bodemplaat OWO 2013
- Notitie projectbeheersing vastgoedinformatie (Vastgoed-I), december 2006
- Onderbouwende notitie, behorende bij het raadsvoorstel over de strategische keuze met betrekking tot de samenwerking met andere gemeenten, Gemeente Opsterland
- Onderligger voor de voortzetting van het overleg (directies en colleges) over samenwerking tussen de gemeenten Ooststellingwerf, Opsterland en Weststellingwerf, februari 2008
- Opmachtformulering Afweegnotitie funct beheer 2013
- Oplegnotitie collegeconferentie Oost/West/Opsterland op 23.11.09
- Organisatieontwerp Beheerorganisatie Vastgoedinformatie/Heffen en Invorderen
- Overeenkomst samenwerking gemeenten Oost- en Weststellingwerf voor de bestaande gemeentelijke (overheids-)taken op het gebied van Belastingen (heffen en invorderen) en Vastgoed-I 14 april 2009
- Overzicht menukaart samenwerking, 14 januari 2010
- Persbericht samenwerking Opsterland, Ooststellingwerf en Weststellingwerf 8 december 2009
- Plan van aanpak samenwerking Oost- West – Opsterland op basis van de uitkomsten van de collegeconferentie 23 november 2009
- Plan van aanpak samenwerking Oost- West –Opsterland op basis van de uitkomsten van de collegeconferentie 23 november 2009
- Planning OWO-samenwerking 9 juli 2013
- Proces- en zaakgericht werken, lessons learned
- Presentatie OWO BVI projectplan 7 maart 2013

- Presentatie dienstverlening 7 mrt 2013
- Presentatie OWO BO WIZ projectplan 7 maart 2013
- Procesplan strategische samenwerking OWO-gemeenten, 21 augustus 2012
- Projectopdracht ScenarioanalysePinkTenzij 7 maart 2013
- Projectplan BelastingenenVastgoedinformatie 19 februari 2013
- Projectplan Entiteit IA 02 concept 3 maart 2013
- Projectplan Samenvoegen OWO-taken backoffice werk, inkomen en zorg 28 februari 2013
- Raadsbesluit Weststellingwerf, 8 maart 2010
- Raadsvoorstel Procesplan "Strategische samenwerking OWO-gemeenten", 8 oktober 2012
- Raadsvoorstel Weststellingwerf, Visiedocument Intergemeentelijke samenwerking, november 2010
- Raadsvoorstel Weststellingwerf, Bekrachten strategische samenwerking OWO gemeenten, september 2012
- Resultaat collegeconferentie Oost/West/Opsterland 23.11.2009 (document de dato 8 12 2009)
- Service Level Agreement (SLA) tussen Gemeente Ooststellingwerf, afdeling A&O, cluster Beheerorganisatie Vastgoedinformatie en Gemeente Weststellingwerf, afdeling Financien Gemeente Ooststellingwerf, afdeling Financien en Bedrijfsvoering Gegevensbeheer/levering m.b.t. WOZ/ Heffen/ Invordering, 5 oktober 2009
- Service Level Agreement (SLA) Tussen Gemeente Ooststellingwerf, afdeling A&O, cluster Beheerorganisatie Vastgoedinformatie en Gemeente Weststellingwerf, Algemene en Juridische zaken Gegevensbeheer Wkpb. 27 april 2009
- Sheets OWO-Raadsinformatiebijeenkomst, oktober 2013
- Sheets Samenwerking Ooststellingwerf en Weststellingwerf, 23 mei 2012
- Sheets thema avond 3D, 11 april 2012
- Strategische samenwerking OWO-gemeenten, 5 juni 2012
- Tijdelijke Werkafspraken tussen Afdeling OWO, team Beheerorganisatie Vastgoedinformatie en Gemeente Opsterland, afdeling Bedrijfsvoering Gemeente Weststellingwerf, afdeling OWO team FA
- Tussentijdse voortgangsrapportage OWO-samenwerking, 4 maart 2014
- Verslag directiebijeenkomst 18 maart 2009: kostenverdeling tandeminkoop belastingen en vastgoed-i, gemeente Ooststellingwerf
- Verslag OWO-raadsinformatiebijeenkomst, maandag 14 oktober 2013, gemeentehuis Wolvega
- Verslag vergadering van de commissie voor Georganiseerd Overleg voor personeelsaangelegenheden 26 januari 2009 in het gemeentehuis te Oosterwolde
- Verslagen directie OWO-gemeenten periode 2012, 2013 tot en met oktober 2014
- Verslagen regiegroep OWO-gemeenten periode 2012, 2013 tot en met oktober 2014
- Voorgenomen directiebesluit I&A: van ontwerp naar bouwfase 22 november 2010

Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners

De volgende personen hebben deelgenomen aan een (groeps)gesprek

Gemeente Ooststellingwerf:

- Harry Oosterman, burgemeester
- Engbert van Esch, wethouder
- Sander Kastelein, gemeentesecretaris
- José Alfrink, MT-lid
- Marianne de Wilde MT-lid

Gemeente Weststellingwerf:

- Gerard van Klaveren, burgemeester
- Cor Trompetter, wethouder
- Remco van Maurik, gemeentesecretaris
- Annette Mencke, MT-lid
- Maarten Hoekstra, MT-lid
- Sybrig Sytsma, MT-lid

Gemeente Opsterland:

- Ellen van Selm, burgemeester
- Rob Jonkman, wethouder
- Piet van Dijk, wethouder
- Wietze Kooistra, wethouder
- Koen van Veen, gemeentesecretaris
- Georg Dümmer, MT-lid
- Geert Broekman, MT-lid
- Linda de Boer, MT-lid

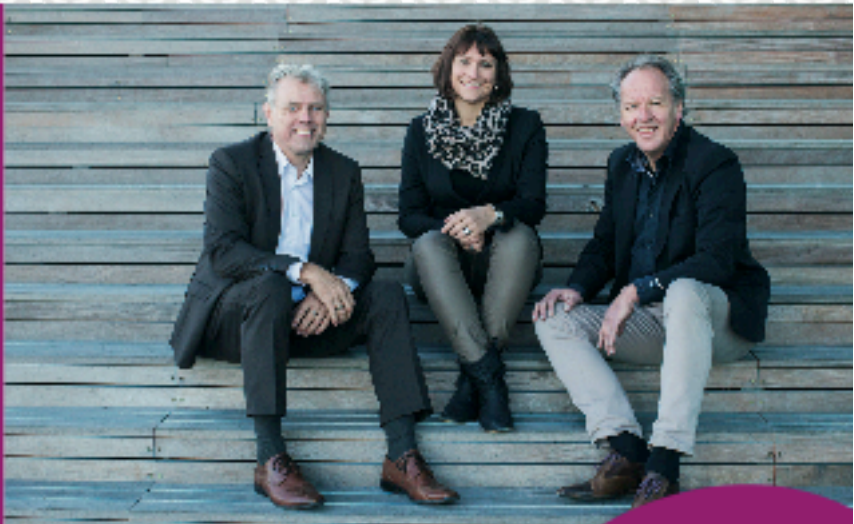
OWO-samenwerking:

- Pyt Liemburg, kwartiermaker
- Gerben Nijholt, MT-lid Opsterland en kwartiermaker
- Mathijs Cremers, MT-lid Ooststellingwerf en kwartiermaker
- Meryem Kilic, secretaris
- Anneke Veenstra, FA
- Henk Roos, FA

- Klaas Landstra, FA
- Gerard Tjassing, I&A
- Gina Kuipers, I&A
- Sjaak Stuiver, I&A
- Wim Waanders, I&A
- Marloes Rutten, BVI
- Hendricus Harstra, BVI
- Agnes Beljaars, BVI
- Tineke Matahelumual, BVI
- Jettie Andringa, VTH
- Teunie van der Wijk, VTH
- Hans Hindriks, backoffice WIZ
- Albert Bijstra, backoffice WIZ
- Bertil Heijs, backoffice WIZ

Ondernemingsraden

- Arnold Bosman (Opsterland)
- Annelies Siebinga (Opsterland)
- Bauke Modderman (Weststellingwerf)
- Cees van Bruggen (Ooststellingwerf)
- Mark de Gruyter (Ooststellingwerf)
- Petra de Ruiter (Weststellingwerf)
- Rianne Exoo (Ooststellingwerf)



Code Samen is een adviesbureau met ervaring. Wij loodsen bestuurders, managers en medewerkers van diverse (publieke) organisaties naar een effectieve samenwerking.

