



Rol van de raad bij de ontwikkeling van de organisatie

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Ommen
Arnhem, 24 april 2023

Ons kenmerk 22091-007

K
PLUS
V

Rol van de raad bij de ontwikkeling van de organisatie



Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Ommen
Arnhem, 24 april 2023

Ons kenmerk 22091-007

Henry Potman
Melanie Huurneman
Jan Julian Peters Sengers
Lisette Sant

Inhoud

0	Conclusies en aanbevelingen	5
0.1	Onderzoek naar rol van de raad bij de ontwikkeling van de organisatie	5
0.2	Conclusies	5
0.3	Aanbevelingen	7
1	Inleiding	9
2	BOH: van begin tot eind	11
2.1	Een gemeenschappelijke bestuursdienst	11
2.2	De samenwerking	14
2.3	Begin van het eind	16
2.4	Ontvlechting	19
3	Van BOH naar Ommen 4.0	21
4	De rol van de raad bij de taakuitvoering in de regie-netwerk gemeente	24



Bijlagen

Bijlage 1 Bronnen	32
Onze contactgegevens	34

0 Conclusies en aanbevelingen



0.1 Onderzoek naar rol van de raad bij de ontwikkeling van de organisatie

Dit rapport bevat een verslag van onderzoek naar de rol van de raad bij de ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen Hardenberg (BOH) in 2017-2018 en bij de opzet van de regie-netwerk gemeente Ommen 4.0 in 2018. Op grond van ervaringen uit het verleden en met kennis en inzicht van regiegemeenten en gemeenten die opereren in netwerken wordt nagegaan op welke wijze de raad optimaal kan worden betrokken bij de ontwikkeling van Ommen de komende jaren. De huidige situatie waarbij Ommen nog veel uitvoeringstaken heeft ondergebracht bij de gemeente Hardenberg komt vanaf 2025 ten einde. Het doel van het onderzoek is de gemeenteraad te adviseren over zijn rol bij uitbesteding van gemeentelijke taken en samenwerkingsverbanden van de gemeente Ommen in het kader van de constructie van regie-netwerk gemeente. Het onderzoek is in 2022 en 2023 uitgevoerd door KplusV.

Het onderzoek geeft een korte historische schets van de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling BOH in 2012, enkel mijlpalen in de jaren dat de BOH heeft gefunctioneerd en het einde van de samenwerking in 2017 en 2018.



Telkens wordt daarbij ingegaan op de wijze waarop de raad is geïnformeerd en betrokken en zich heeft uitgesproken over de samenwerking en het beëindigen daarvan. In 2018 heeft het college van Ommen het initiatief genomen om voor de toekomst Ommen in te richten als regie-netwerk gemeente. De toekomst heeft het college gepresenteerd in de Houtskoolschets Ommen 4.0. Daarover is gesproken met de raad. Het onderzoek laat zien op welke wijze de gemeenteraad is betrokken bij de totstandkoming en wederom hoe hij zich daarover heeft uitgesproken. Daarbij wordt duidelijk hoe de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol heeft kunnen invullen.

Vervolgens wordt aan de hand van de kenmerken van een regie-netwerk gemeente onderzocht hoe de gemeenteraad in Ommen zich kan verhouden tot de nieuwe situatie waarbij de gemeente de managementtaken, het beleid en het opdrachtgeverschap zelf invult en uitvoerende taken onderbrengt bij verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties.

0.2 Conclusies

Op grond van het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken.

1. Bij de totstandkoming van de Bestuursdienst Ommen Hardenberg (BOH), waren de gemeenteraden van de beide gemeenten, afgezien van de formele momenten van besluiten en zienswijzen, beperkt betrokken. De samenwerking is ambtelijk en bestuurlijk op een *managerial* wijze tot stand gekomen, zonder een politiek-bestuurlijke discussie in de raad van Ommen over de wenselijkheid en opzet van de

BOH in relatie tot het vraagstuk van bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente. Er is tussen beide gemeenten geen politiek-bestuurlijke gedachtwisseling geweest over de toekomst van de beide gemeenten op middellange of langere termijn. Er is destijds geen gezamenlijk politiek-bestuurlijk fundament gelegd onder de BOH.



2. De behoefte van de gemeenteraad van Ommen om op korte termijn na de start de BOH tussentijds te evalueren, is een indicatie van korte termijn-denken en van behoefte aan gedetailleerd inzicht van de raad in het functioneren van de ambtelijke organisatie. Het kan geduid worden als betrokkenheid en interesse van de raad in de BOH, het kan echter ook geduid worden als een beperkt vertrouwen van de raad in de BOH als orgaan dat bijdraagt aan het realiseren van de doelen die de raad expliciet heeft genoemd als motief voor samenwerking. De doelen betroffen onder meer verbetering van efficiency en van de kwaliteit van de dienstverlening.
3. De samenwerking tussen Hardenberg en Ommen is door beide gemeenten gestart vanuit uiteenlopende intenties en visies inzake het onderwerp bestuurlijke fusie. In Hardenberg bestond de wens tot een bestuurlijke fusie, in Ommen nadrukkelijk niet. Er was overeengekomen dat de ambtelijke fusie geen opmaat was naar een bestuurlijke fusie. Maar de verschillen in opvatting zijn nimmer voorwerp geworden van politieke gedachtwisseling bijvoorbeeld via gesprekken tussen de beide gemeenteraden. Daardoor is geen inzicht in en wederzijds begrip voor de uiteenlopende intenties en visies ontstaan.
4. De gemeenteraad en raadsleden van Ommen zijn door het college tijdig en goed geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de ontvlechting van de BOH. Dit is door gemeenteraadsleden ook als zodanig onderkend en gewaardeerd.
5. Het proces van ontvlechting van de BOH is vlot verlopen. Dat kon gebeuren door een adequaat procesmanagement van de ontvlechting, draagvlak van alle betrokken geledingen van de gemeenten voor opheffing van de BOH en voor Ommen de directe koppeling van de ontvlechting aan het toekomstperspectief in de Houtskoolschets Ommen 4.0.
6. De Houtskoolschets Ommen 4.0 schetst een compleet beeld van de vraagstukken waar de gemeente voor staat vanwege de ontvlechting en biedt een volledig perspectief voor de toekomstige organisatie. De Houtskoolschets bevat ook uitgangspunten en keuzen. Over uitgangspunten, varianten en criteria voor beoordeling van varianten is geen politiek-bestuurlijk debat gevoerd. De raad is volgend geweest in de keuzen van het college. De bespreking in de raad van de Houtskoolschets is vooral gegaan over het proces en over beheersing (*control*). Zij is niet gegaan over het toekomstbeeld van de gemeente Ommen en de organisatie van de taakuitvoering die daarbij past.
7. Ommen 4.0 is in zijn eerste opzet een hybride organisatie met beleidstaken, management en enkele uitvoerende taken. Met het creëren van een romporganisatie met beleid en management dat mede gericht is op uitbesteden van uitvoerende taken heeft de gemeente een stevige basis gecreëerd voor het effectief onderbrengen van taken bij andere organisaties. In de Nota Verbonden partijen uit 2019 wordt ook ingegaan op de relaties met andere partijen vanuit het perspectief van Ommen 4.0.



8. De regie-netwerk gemeente vergt een stevig opdrachtgeverschap, alsmede adequate monitoring en bijsturing om de samenhang en effectiviteit van de taakuitvoering te waarborgen. Daarbij is de gemeente als opdrachtgever erbij gebaat dat de gemeenteraad naast inhoudelijke kaders ook heldere en eenduidige kaders vaststelt voor de wijze waarop diensten aan inwoners en bedrijven worden verleend.
9. Er zijn al taken ondergebracht bij verschillende organisaties naast de gemeente Hardenberg: de omgevingsdienst IJsselland, het Shared service Centrum Ons, GBLT en de gemeente Twenterand. Door meer taken in de toekomst onder te brengen bij verschillende organisaties ontstaat het vraagstuk van kwaliteit en samenhang van dienstverlening. Dat raakt aan de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en brengt daarmee de raad in een andere positie in relatie tot de organisatie van de taakuitvoering dan op grond van de Gemeentewet formeel is geregeld en waarbij het college van B&W verantwoordelijk is gesteld voor de ambtelijke organisatie.

0.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek zijn de volgende – ze zijn aanvullend ten opzichte van de beleidslijn die is uitgezet in de Nota Verbonden partijen van juni 2019.

1. Voer in de gemeenteraad een debat over het toekomstbeeld van de gemeente Ommen en de organisatie van de taakuitvoering die daarbij kan horen. Bespreek de consequenties van de keuze voor blijvende zelfstandigheid van de gemeente Ommen. Bespreek de voor- en nadelen daarvan voor de organisatie, de dienstverlening aan de burgers en de politieke sturing. Betrek daarbij onder meer onderwerpen zoals: samenhang in de uitvoering van taken, afhankelijkheid van andere organisaties, risico's van het onderbrengen van taken elders – en welke daarvan acceptabel zijn en welke niet – en over de typen partners waar men taken wil onderbrengen. Als onderlegger voor het debat kan een update van de Houtskoolschets Ommen 4.0 fungeren.
2. Vraag aan het college om bij een voornemen tot onderbrengen van een taak bij een andere organisatie tijdig met de gemeenteraad van gedachten te wisselen over de uitbesteding of samenwerking. Daarbij gaat het onder meer om de onderwerpen cultuur van de organisatie, wijze en kwaliteit van dienstverlening, communicatie met burgers en informatievoorziening aan de gemeenteraad.

De volgende aanbevelingen hebben vooral betrekking op de primaire taken van de gemeente, dus niet zozeer de bedrijfsvoeringstaken of ondersteunende taken.

3. Maak een kwaliteitshandvest dat als kader kan dienen voor de wijze waarop opdracht nemende organisatie diensten verlenen aan burgers, met burgers communiceren en anderszins interacteren. In een dergelijk handvest zijn eisen en wensen ten aanzien van het handelen opgenomen en kan ook worden ingegaan op aspecten van houding en gedrag van uitvoerende functionarissen.



4. Vraag het college om jaarlijkse rapportage over de voortgang in de taakuitvoering door derden in relatie tot de beleidsdoelen, de gewenste kwaliteit van de dienstverlening, de kosten en de positie van de gemeente in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.
5. Besteed bij de behandeling van de jaarrekening aandacht aan de totale uitvoeringskosten van de gemeente. Dit betreft de kosten van de eigen gemeentelijke organisatie en de uitvoeringskosten van de organisaties waaraan de taken zijn uitbesteed of waarmee wordt samengewerkt, en die worden doorgerekend aan de gemeente Ommen.
6. Wijs twee raadsleden aan die de dienstverlening en de producten van de uitvoerende organisatie op een taakveld nauwgezet volgen (monitoren) en daarover één- of tweemaal per jaar rapporteren.
7. Organiseer jaarlijks contacten tussen de gemeenteraad en de uitvoerende organisaties, in de vorm van bijvoorbeeld een presentatie van prestaties of een werkbezoek. Nodig de dienstverlenende organisatie op een taakveld periodiek uit om direct aan de raad uitleg te geven over de taakuitvoering in de afgelopen periode en over eventuele voornemens de komende periode. Daarbij kan ook het aspect van cultuur van de uitvoerende organisatie aan de orde komen voor zover deze relevant is voor het uitvoerend handelen naar inwoners toe.
8. Bij het onderbrengen van taken bij andere gemeenten: organiseer ten minste éénmaal per raadsperiode een overleg met raadsleden van de betreffende gemeente over de wijze van dienstverlening aan inwoners en bedrijven.
9. Besteed bij periodieke monitoring van de voortgang van de taakuitvoering tenminste aandacht aan de volgende onderwerpen:
 - kosten: directe en indirecte kosten; van de eigen organisatie en de opdracht nemende organisaties;
 - wijze en kwaliteit van de dienstverlening, communicatie met inwoners en kwaliteit van de producten die worden geleverd;
 - de communicatie over de dienstverlening en producten aan het college en de raad;
 - afhankelijkheid van de gemeente van de opdracht nemende organisaties en hoe daarmee wordt omgegaan;
 - invloed van de gemeente op de opdracht nemende organisaties en mogelijkheden voor bijsturing van de taakuitvoering.
10. Organiseer eens per vier jaar een eigen onderzoek onder inwoners en bedrijven van Ommen over de dienstverlening van opdracht nemende organisaties voor de gemeente Ommen.



1 Inleiding

De gemeente Ommen heeft de afgelopen tien jaar een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt. In 2012 is de ambtelijke organisatie samengevoegd met die van de buurgemeente Hardenberg. De gezamenlijke ambtelijke organisatie is vormgegeven in de gemeenschappelijke regeling Bestuursdienst Ommen-Hardenberg. De Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (hierna: BOH) is van start gegaan op 12 juli 2012 en heeft zes en een half jaar bestaan. Hij is opgeheven op 1 januari 2019. Vanaf die datum had Ommen weer een eigen gemeentelijke organisatie, met dien verstande dat het grootste deel van de uitvoerende activiteiten via uitvoeringscontracten en dienstverleningsovereenkomsten tot 1 januari 2025 is ondergebracht bij de ambtelijke organisatie van de gemeente Hardenberg. Ommen fungeert sinds 2019 als regie-netwerk gemeente. Na 2024, en voor enkele onderdelen al eerder, zal Ommen weer meer taken tot zich nemen of juist laten uitvoeren door andere publieke of private partijen dan de gemeente Hardenberg.

De geschetste ontwikkeling is vrij uniek in Nederland. De gemeenten Montfoort en IJsselstein besloten vrijwel in dezelfde periode als Ommen en Hardenberg tot opheffing van de ambtelijke samenwerking en in 2021 hebben Pekela en Veendam de ambtelijke fusie beëindigd.¹ De Rekenkamercommissie Ommen heeft zich de vraag gesteld wat de rol en positie van de gemeenteraad in de ontwikkeling rond de BOH is geweest. Maar het gaat vooral om wat de rol en positie van de raad in de komende jaren kan en moet zijn als Ommen zich verder ontwikkelt als regie-netwerk gemeente. De commissie wil leren van de gang van zaken in de afgelopen tien jaar om perspectieven voor de toekomst te kunnen schetsen. Daarom wordt in dit onderzoek eerst teruggekeken naar de periode van rond 2012, de periode 2012-2018 waarin de BOH heeft gefunctioneerd, de ontvlechting van de BOH in 2018 en de opbouw van de nieuwe organisatie van de gemeente Ommen. Inzicht in het verleden biedt informatie voor optimalisatie van de huidige gang van zaken en mogelijk verdere verbeteringen in de toekomst.

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) is op grond van artikel 160 lid 1.c van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de gemeentelijke organisatie. De bevoegdheid van de gemeenteraad is aan de orde als organisatieontwikkelingen budgettaire consequenties hebben. De ontwikkelingen rond de gemeentelijke organisatie van Ommen zijn van dien aard dat een ruimere betrokkenheid van de raad mogelijk is dan wettelijk is vereist.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is de gemeenteraad te adviseren over zijn rol bij uitbesteding van gemeentelijke taken en samenwerkingsverbanden van de gemeente Ommen in het kader van de constructie van regie-netwerk gemeente waarvoor Ommen heeft gekozen.

¹ Opheffingsbesluit 31-12-2018, Gemeenteblad 2018, 273229 respectievelijk Staatscourant nr. 67764, 21 december 2020.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die invulling geven aan het doel luiden:

1. Op welke wijze heeft het college de gemeenteraad van Ommen in positie gebracht en heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol opgepakt bij de totstandkoming, het functioneren en de ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en de inrichting en werking van de regie-netwerk gemeente?
2. Welke lessen zijn uit de bevindingen af te leiden om de raad in positie te brengen:
 - a. bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen in het algemeen en voor de uitvoering van taken als regie-netwerk gemeente in het bijzonder?
 - b. bij bestaande samenwerking in de uitvoering, rekening houdend met de rechtsvormen van samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Ommen participeert?



Reikwijdte

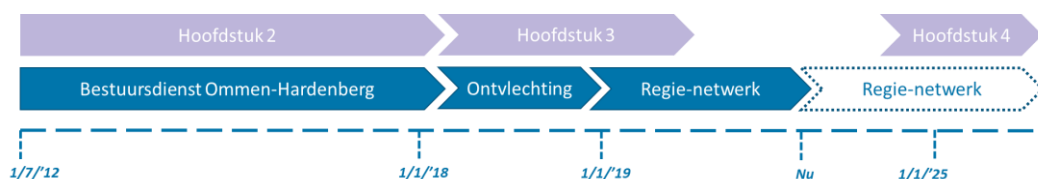
Het doel en de onderzoeksvragen reiken verder dan de situatie van de BOH en het vervolg daarop. Ze hebben ook betrekking op de relatie van Ommen met andere samenwerkingsverbanden. Net als alle Nederlandse gemeenten neemt Ommen deel in samenwerkingsverbanden zoals de GGD en de Veiligheidsregio. Die vormen geen voorwerp van dit onderzoek. We betrekken in dit onderzoek wel de relatie met de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland en NV ROVA. In beide verbonden partijen nam Ommen ook al deel voorafgaand aan en ten tijde van de BOH. Deze organisaties zijn echter ook in beeld bij mogelijke keuzes voor de toekomst. De gemeente heeft ervoor gekozen de bouw en woningtoezichttaken bij de Omgevingsdienst onder te brengen. Voor de uitvoering van beheer openbare ruimte is mogelijk ROVA in beeld. Bij de Veiligheidsregio en de GGD is geen keuze voor de gemeente aan de orde; alle gemeenten in Nederland nemen wettelijk verplicht deel aan deze samenwerkingsverbanden in hun regio. Dat is de reden waarom deze samenwerkingsverbanden niet in het onderzoek zijn betrokken.

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek kende twee hoofdbestanddelen: analyse van raadsdocumenten aangevuld met gesprekken met de griffier, de gemeentesecretaris en de burgemeester. Daarnaast hebben wij een groepsgesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de raad.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de periode van de BOH: van het begin tot het einde. In hoofdstuk 3 behandelen wij de overgang van de BOH naar de regie-netwerk gemeente: Ommen 4.0. Hoofdstuk 4 schetst het toekomstperspectief voor Ommen als de gemeente nieuwe samenwerkingsvormen aangaat voor de taakuitvoering vanaf 2025, na afloop van de overeenkomsten met Hardenberg. Hoofdstuk 5 sluit deze rapportage af met conclusies en aanbevelingen. De hoofdstukken volgen de chronologie, zoals onderstaande figuur laat zien.



2 BOH: van begin tot eind

In dit hoofdstuk schetsen we de betrokkenheid van de gemeenteraad van Ommen bij de totstandkoming, het functioneren en het einde van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg in de periode 2012 tot en met 2018.



2.1 Een gemeenschappelijke bestuursdienst

In 2011 hebben de gemeenteraden van Hardenberg en Ommen ingestemd met de vorming van een gezamenlijk bestuursdienst via een gemeenschappelijke regeling. De BOH is op 12 juli 2012 van start gegaan.

Aanleiding

Aanleiding voor de gezamenlijke bestuursdienst was het besef in de gemeente Ommen dat haar eigen organisatie tekort schoot op het vlak van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. De decentralisatie van rijkstaken en bezuinigingen vanwege minder middelen uit het Gemeentefonds noopten tot een heroriëntatie. De gedachte was dat in een grotere organisatie betere voorwaarden aanwezig zijn om de gewenste kwaliteit van de dienstverlening aan de burger te borgen, te voorkomen dat de organisatie kwetsbaar is voor uitval van personele bezetting van functies en om efficiency-voordelen te halen. Tegelijkertijd had de gemeenteraad uitgesproken dat Ommen bestuurlijk een zelfstandige gemeente moest blijven. Een bestuurlijke fusie met bijvoorbeeld Hardenberg of een andere buurgemeente was niet aan de orde.

Ook voor de gemeente Hardenberg waren de decentralisatie van taken en de bezuinigingen reden voor een oriëntatie op de gemeentelijke positie. Hardenberg was destijds al voorstander van een bestuurlijke samenwerking en heeft dat in het coalitieakkoord van 2014-2018 nog eens vastgelegd. Er zou in dat geval een middelgrote gemeente ontstaan van circa 80.000 inwoners. Dat is gelet op andere ervaringen bij Nederlandse gemeenten robuust genoeg om de aan gemeenten opgedragen taken te kunnen uitvoeren.² De gemeenten kwamen overeen dat de ambtelijke fusie geen aanloop kon en mocht zijn naar een bestuurlijke fusie. Toch bestond in de gemeente Hardenberg destijds wel het idee dat een ambtelijke fusie op termijn een opmaat kon zijn naar een bestuurlijke fusie.³

Er lagen aldus voor beide gemeenten drie doelen ten grondslag aan de ambtelijke fusie:

1. verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening; dienstverlening die zich richt op de wensen van inwoners, bedrijven en het Rijk (kwaliteit);
2. verhogen van de efficiency van de ambtelijke organisatie mede vanwege terugloop van middelen door bezuinigingen op het Gemeentefonds (kosten);
3. versterken van de samenwerking met partners (ambtelijk en bestuurlijk) en het gezamenlijk ontwikkelen van beleid (kwetsbaarheid).⁴

Er waren destijds slechts enkele voorbeelden van ambtelijke fusies bij Nederlandse gemeenten. Een van de eerste was die van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren – de zogenaamde BEL-gemeenten (2008). De gemeenten Veendam en Pekela startten in

² Niaounakis, T.K. en J.L.T. Blank, Schaal en doelmatigheid van gemeenten Een overzicht van het onderzoek naar de relatie tussen schaal en kosten bij de lokale overheid, Delft 2019.

³ Speulman, A.J., 'Eén voor allen'. Onderzoek naar totstandkoming ambtelijke fusies in de provincie Overijssel, Nijmegen, 2012, p. 103.

⁴ Zie ook: BMC Advies, Evaluatie Bestuursdienst Ommen-Hardenberg 2015, Amersfoort, juli 2015.

2011 de gezamenlijke ambtelijke organisatie De Kompanjie. Een groot deel van de ambtelijke organisatie van de gemeente Ten Boer was overgegaan naar de gemeente Groningen en de gemeente Ten Boer betrok vervolgens met een kleine ambtelijke organisatie diensten van de grote buurgemeente. Een vergelijkbare situatie was er tussen de gemeenten Lossen en Enschede. Andere gemeenten maakten aanstalten tot nauwe samenwerking. Onder het mom 'samen en toch apart' (SETA) werd het model ook in de literatuur al langer gepropageerd.⁵



Hardenberg had zich bij buurgemeenten georiënteerd op samenwerking. Zij wilde zowel op beleidstaken als uitvoeringstaken samenwerken. Dat vond bij de meeste gemeenten geen gehoor. Het college van de gemeente Ommen reageerde wel positief op het voorstel van Hardenberg voor ambtelijke samenwerking op alle taken.

Aanloop⁶

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 zijn er op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen de beide gemeenten contacten gelegd en gesprekken gevoerd met als centrale vraag of beide organisaties elkaar in de komende jaren konden versterken. De gemeentesecretarissen van Ommen en Hardenberg hebben eind 2010 geïnventariseerd op welke terreinen er door de gemeenten al werd samengewerkt en op welke terreinen een verdere samenwerking wellicht tot de mogelijkheden behoorde.

Vanwege het feit dat Ommen niet bestuurlijk wilde fuseren en beide gemeenten geen positieve ervaringen hadden met aparte samenwerkingsvormen op verschillende terreinen, kwamen de gemeentesecretarissen tot het voorstel voor het ineenschuiven van de beide ambtelijke organisaties tot één nieuwe organisatie.⁷

In maart 2011 zijn de colleges van beide gemeenten in beslotenheid bij elkaar gekomen om over het voorstel te spreken. Binnen een uur waren de beide colleges het er over eens dat een ambtelijke fusie de goede weg was richting de toekomst voor beide gemeenten. Dit voorstel dat de colleges vervolgens aan de raden voorlegden was voor de raad van Ommen wel een verrassing, maar men kon ermee instemmen.⁸ Dat gebeurde in april 2011. Het voorstel van beide colleges om over te gaan tot het volledig ineenschuiven van de ambtelijke organisaties, werd door de raad aangenomen.

De beide gemeentesecretarissen kregen van de colleges de opdracht een plan van aanpak op te stellen, waarin zij het proces van de ambtelijke integratie verder uitwerkten. Het plan van aanpak eerste fase hebben de colleges vastgesteld op 28 juni 2011. Men besloot tot een geheel nieuwe organisatie om te voorkomen dat de structuur of cultuur van één van beide gemeenten werd overgenomen. Ambtelijk bereidde men een voorstel voor en legden dat na intern overleg met medezeggenschapsorganen en via een bestuurlijke stuurgroep voor aan beide colleges. De colleges stelden het voorstel op 11 oktober 2011 vast.

⁵ Korsten, A. Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services, Bestuursmiddelen 2004. Van genoemde samenwerkingsverbanden bestaan er twee niet meer. Oude Pekela en Veendam zijn in 2021 uit elkaar gegaan en Ten Boer is in 2019 opgegaan in de gemeente Groningen.

⁶ Speulman, A.J., 2012.

⁷ Idem. p. 92. Zie ook A.F.A. Korsten, Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept. Overzicht van 45 pogingen om te komen tot ambtelijke fusie van gemeenten, 2017 p. 17.

⁸ Idem. p. 92.

Er is in Nederland een beperkt aantal voorbeelden werkorganisaties waarin de gemeentelijke organisaties volledig zijn geïntegreerd. Naast de BOH zijn dat CGM (Cuijk, Grave, Mill en St Hubert) en HLT (Hillegom, Lisse, Teylingen). Met de opzet van de BOH moest, meer dan in de meeste andere gevallen van ambtelijke fusie, geïnvesteerd worden in een nieuwe structuur, een nieuwe werkwijze, nieuwe processen en een nieuwe afstemming met besturen.⁹



Toestemming gemeenteraden

Op grond van art 1 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen gaan colleges van burgemeester en wethouders pas over tot het treffen van een samenwerkingsregeling nadat de gemeenteraden toestemming daartoe hebben gegeven. Een gemeenteraad kan de toestemming slechts weigeren vanwege strijd met het recht of het algemeen belang. Op respectievelijk 29 november 2011 en 1 december 2011 gaven de raden van Hardenberg en Ommen toestemming voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. De raad van Ommen was unaniem.

De gemeenteraad stemde in met een samenvoeging voor minimaal een periode van 3 jaar. Na 3 jaar zou de fusieorganisatie worden geëvalueerd. In de raad van Ommen vond men die periode te lang. Men wilde weten wat er precies ging ontstaan en vroegtijdig in beeld hebben wat de effecten op de kwaliteit van de dienstverlening waren. De raad nam een amendement aan waarin gevraagd werd om een tussentijdse evaluatie van de ambtelijke samenwerking 1,5 jaar na aanvang van de samenwerking.¹⁰ Dit laat zien dat de raad invloed op het functioneren van de ambtelijke organisatie wenste door een vinger aan de pols te houden en eventueel te kunnen interveniëren. Zoals eerder genoemd, is het functioneren van de ambtelijke organisatie op grond van de Gemeentewet primair een verantwoordelijkheid van het college.

Bestuursdienst Ommen-Hardenberg

Conform de gemeenschappelijke regeling zijn vanaf 12 juli 2012 de ambtelijke organisaties van de gemeenten Ommen en Hardenberg ineengeschoven onder de naam Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH).

De gemeenschappelijke regeling BOH kende een algemeen bestuur bestaande uit de leden van de colleges van de beide gemeenten en een daaruit benoemd dagelijks bestuur. Dat bestond uit de burgemeester en een wethouder van elk van de beide gemeenten.¹¹

De BOH is in het begin geleid door een directie bestaande uit een algemeen directeur en een adjunct-directeur. De dienst kende vier afdelingen: Sociaal domein, Ruimtelijk domein, Openbaar gebied en Dienstverlening. Ook de Brandweer viel onder de BOH. Er waren circa 600 mensen werkzaam in de dienst.

⁹ A.F.A. korsten, Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept. Overzicht van 45 pogingen om te komen tot ambtelijke fusie van gemeenten, 24 maart 2017. p. 16. Ministerie van BZK, Eindrapport Samen sterker maar toch apart, 2016. Berenschot, Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief, 2018

¹⁰ College van B&W, Aanbiedingsbrief tussenevaluatie, 19 januari 2014. Onderzoekers hebben geen inzicht in de tekst van het amendement gehad. Tevens informatie uit interviews.

¹¹ Gemeenschappelijke Regeling werkorganisatie gemeenten Hardenberg en Ommen, 19 juni 2012. In het ambtelijke wederhoor van de Rekenkameronderzoek is gemeld dat in het dagelijks bestuur de betreffende wethouder van Ommen een adviesfunctie had en niet volwaardig lid was.



2.2 De samenwerking

Bij de fusie is afgesproken dat de BOH twee keer per jaar aan beide colleges moest rapporteren over de gang van zaken en stand van zaken van de taakuitvoering voor de beide gemeenten. De eerste keer moest dat rond mei/juni zijn met daarin rapportage over de voortgang van activiteiten. En de tweede keer moest gelijktijdig met de begrotingen informatie worden verschaft over realisatie van de begrotingsdoelstellingen. De beide voltallige colleges kwamen als algemeen bestuur minstens tweemaal per jaar bijeen om te spreken en waar nodig te besluiten over de BOH.

Bespreking jaarstukken in de gemeenteraad

Vanaf 2013 tot en met 2018 zijn jaarlijks de planning&control stukken besproken in de gemeenteraad van Ommen. Het ging daarbij om de jaarrekening en jaarverslag van de BOH van het afgesloten begrotingsjaar en de conceptbegroting van het volgende jaar. Het ging om de uitvoeringslasten van de BOH. De materiële uitgaven en investeringen stonden op de begrotingen van de respectievelijke gemeenten. De jaarstukken van de BOH werden in Ommen vooral besproken in de raadscommissie. In de raadsvergaderingen zelf werd er weinig tijd aan besteed.¹² Het eerste jaarverslag was het halfjaarverslag van 2012 dat op 30 mei 2013 is besproken. De laatste begroting is die van 2019, die op 29 mei 2018 is besproken in de raad.

In vrijwel alle jaren stelde het college voor om de jaarstukken van de BOH voor kennisgeving aan te nemen en geen zienswijzen in te dienen. De gemeenteraad volgde na bespreking de voorstellen van het college. Alleen bij de conceptbegroting voor 2014 heeft de raad van Ommen een zienswijze ingediend. Daarin noemde hij dat de begroting weinig financiële informatie bood en weinig inzicht gaf in de ontwikkeling van de kwaliteit in de dienstverlening, het exacte takenpakket van de BOH, de stand van zaken en (personeel) consequenties van de efficiencyoperatie in de BOH. De raad miste goede sturingsinformatie. In de zienswijze wees de raad ook op de tussenevaluatie die na 1,5 jaar was voorzien.¹³

De rekenkamercommissie merkt op dat de gemeenteraad geen primaire verantwoordelijkheid heeft voor de ambtelijke organisatie, maar op grond van de Gemeentewet kan hij wel jaarlijks zienswijzen indienen op de begroting van een gemeenschappelijke regeling. De raad gaf in 2014 aan dat de documenten weinig financiële informatie bevatten. Die zou hij wel moeten krijgen. De overige sturingsinformatie die de raad noemde, past meer bij de rol van het college dan die van de raad.

Tussenevaluatie 2014

Op verzoek van de gemeenteraad Ommen heeft de BOH in 2014 zelf een tussenevaluatie uitgevoerd. Naast de zelfevaluatie van de BOH heeft het bureau BMC de topstructuur van de BOH geëvalueerd. Het bureau Deloitte heeft de verdeling van de financiële bijdragen van beide gemeenten onderzocht.

De tussenevaluatie liet zien dat de bestuursdienst op koers lag in relatie tot de doelstellingen, maar dat er nog wel aandachtspunten waren. In de rapportage meldde

¹² Informatie uit interviews.

¹³ Zienswijze raad Ommen begroting 2014 Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 22 mei 2013.

de BOH ook dat de organisatie nog te kort functioneerde om al iets over de verbetering van de kwaliteit te kunnen zeggen en dat kwaliteitsverbetering en de bezuinigingsdoelen met elkaar op gespannen voet staan. Werkprocessen waren geharmoniseerd en ook de inkoopprocessen verliepen efficiënter. De kwetsbaarheid van bezetting van functies was verbeterd, maar de aansturing van medewerkers was vanwege de toegenomen *span of control* een aandachtspunt. De prestaties en effecten van de BOH konden nog niet goed in beeld worden gebracht. Het bureau BMC kwam in de evaluatie van de topstructuur met aanbevelingen voor aanpassingen in de leiding van de organisatie.¹⁴



Bespreking in de raad

De evaluatie is in de gemeenteraad besproken. Raadsleden waren kritisch over het feit dat de tussenevaluatie een zelfevaluatie door de BOH was geworden. Ondanks de korte periode sinds de start van de BOH waren zij kritisch op de dienstverlening naar de burger, de logistiek van de beleidsstukken en de onduidelijkheid over wat de raad wel en niet kan verwachten van hetgeen hij van de BOH krijgt. De fracties waren voorstander van een lichtere topstructuur en hadden wensen ten aanzien van de evaluatie die in 2015 nog zou worden uitgevoerd.¹⁵

In het vervolg op de tussenevaluatie is onder meer de directiestructuur aangepast. De leiding kwam in handen van de twee gemeentesecretarissen die fungeerden als de algemene directeuren. De raad paste daarvoor de gemeenschappelijke regeling in 2015 aan, zonder verdere discussie.¹⁶

Evaluatie 2015

In 2015 heeft extern bureau BMC een evaluatie uitgevoerd naar de realisatie van de doelstellingen van de ambtelijke fusie. Het bureau Deloitte heeft financiële aspecten onderzocht en onder meer naar de verdeling van de lasten tussen de gemeenten gekeken. In de evaluatie van BMC werden de drie criteria die van meet af aan voor de motivatie van de fusie in beeld zijn geweest, als leidraad gehanteerd: kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. De bevindingen in de evaluatie laten een wisselend beeld zien, aldus de onderzoekers.¹⁷ Zij kwamen met zeven ontwikkelpunten:

1. Doorontwikkeling koers en topstructuur is nodig;
2. Investeer in medewerkers en organisatie;
3. Versterk de dienstverlening;
4. Zorg voor strategisch HRM-beleid;
5. Zorg voor een robuuste organisatie;
6. Bezuinig bedachtzaam;
7. Aanpassen financieel verdeelmodel – op basis van een advies van Deloitte¹⁸.

Wij merken op dat BMC geen aandacht heeft besteed aan het politieke en bestuurlijke commitment van de beide gemeenten aan de samenwerking in de BOH. De onderzoekers behandelen vooral in organisatie- en managementvraagstukken.

¹⁴ BOH, Tussentijdse evaluatie, januari 2014.

¹⁵ Bespreking in de raad van 16 januari 2014.

¹⁶ Gemeenschappelijke regeling Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, februari 2015.

<https://ommen.raadsinformatie.nl/vergadering/61089>

¹⁷ BMC Advies, op. cit. 2015.

¹⁸ Deloitte, Evaluatie financieel verdeelmodel ambtelijke samenwerking gemeenten Ommen en Hardenberg, januari 2015.



Bespreking in de raad

De raad van Ommen heeft de rapporten van BMC en Deloitte besproken in de vergadering van 1 oktober 2015. Alle fracties voerden het woord. De raadsfracties sloten aan bij de meeste aanbevelingen. Verdere verbetering vond men mogelijk en de colleges dienden via het bestuur van de BOH sturing te geven aan de verbetering. Anders dan Deloitte had aanbevolen, zag men niet op voorhand de noodzaak tot aanpassing van het verdeelmodel. Men wilde dat eerst nader laten verkennen. Daartoe werd een amendement van het CDA aangenomen. De afstand van de raad tot de BOH was voor de raadsleden wel een aandachtspunt. Men vroeg om geregelde terugkoppeling over de BOH, ook als het over onderwerpen ging waar de Raad strikt genomen niet over gaat als er geen financiële consequenties aan verbonden zijn.¹⁹

Waar BMC geen aandacht heeft besteed aan de bestuurlijke binding staat prof. dr. Arno Korsten daar wel bij stil in een overzichtsartikel over ambtelijke fusies. Bij de BOH benoemt hij de voordelen van de samenwerking tussen beide gemeenten. Maar hij signaleert vooral verschillen in de politiek-bestuurlijke oriëntaties van de beide gemeenten. De gemeenten zitten politiek bestuurlijk op verschillende sporen wat betreft de gewenste samenwerking. Hij wijst op de herhaalde uitspraken van de gemeenteraad van Ommen over de nadrukkelijke wens om zelfstandig te blijven. Hij tekent op uit de gemeenteraad dat enkele raadsfracties opmerkten "... dat de ambtelijke samenwerking in de BOH al erg genoeg was".²⁰

In 2016 was er een motie raadsbreed aangenomen in Ommen, waarin de raad uitsprak dat hij, anders dan de gemeenteraad van Hardenberg, geen behoefte had aan een onderzoek naar voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie. Ook vermeldde de motie dat de fracties in de toenmalige raadsperiode "... herhaaldelijk hebben aangegeven een bestuurlijke fusie met de gemeente Hardenberg ongewenst te vinden."²¹

2.3 Begin van het eind

De motie die in de raad van Ommen in 2016 is aangenomen over het zelfstandig voortbestaan van de gemeente Ommen was een reactie op een voorstel van het college van Hardenberg aan de raad van die gemeente voor een onderzoek naar de voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie tussen de beide gemeenten. De raad van Hardenberg ging daarin mee en stuurde de brief naar de collega's van Ommen. Het initiatief van Hardenberg kan worden opgevat als tenminste een sluimerende onvrede in die gemeente over de constructie met de BOH. De wens tot een bestuurlijke fusie die al voorafgaand aan de BOH bestond, is gebleven.²² De reactie van de raad van Ommen was voor iedereen duidelijk: geen bestuurlijke fusie.

Bijna een jaar later, op 11 september 2017, was er een bijeenkomst van de raadspresidiums van beide gemeenten. Daarin zijn over en weer bespiegelingen gegeven over de BOH. Er waren volgens de initiatiefnemers, de beide burgemeesters, bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke redenen om eens goed naar de BOH te

¹⁹ Bespreking van de rapportage van BMC en Deloitte in de gemeenteraad van 1 oktober 2015. <https://ommen.raadsinformatie.nl/vergadering/213386>

²⁰ A.F.A. korsten, 2017 op cit, p. 18.

²¹ Mw. E.J. Bakelaar, Motie Bestuurlijke samenwerking Ommen, Hardenberg. Raadsvergadering 15 december 2016.

²² College B&W Hardenberg, Voorstel aan de raad voor een onderzoek naar voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie, 10 oktober 2016; bespreking in de gemeenteraad van Hardenberg 10 november 2016.



kijken. Zij noemden bijvoorbeeld dat de rol van de raden beperkt is tot het geven van jaarlijkse zienswijzen op de conceptbegroting van de BOH.²³ In paragraaf 2.2. hebben wij genoemd dat het colleges er daarbij telkens op had aangestuurd dat de raad geen zienswijzen op de begroting indiende. Bij raadsleden in Hardenberg was er onvrede over het financiële verdeelmodel en naar de mening van raadsleden van Ommen liet de dienstverlening aan de inwoners te wensen over. In de bijeenkomst werd meegedeeld dat de beide colleges voornemens waren een gezamenlijk onderzoek naar het functioneren van de BOH uit te voeren. De gemeenteraadsfracties zouden erbij worden betrokken. Aan het eind van de bijeenkomst werd de wens uitgesproken dat de twee presidiums in 2017 nog een keer bij elkaar zouden komen om over de doorontwikkeling van de BOH verder te praten. Daarin moest de vraag centraal staan: wat gaat goed, wat kan beter?²⁴

Nog in diezelfde maand september is er een bijeenkomst van de beide colleges geweest. Daarin spraken de collegeleden van Hardenberg uit dat voortzetting van de BOH voor hen geen reële optie was. Dat kreeg een vervolg in de loop van november toen het college van Hardenberg de gemeenteraad het voorstel voorlegde voor beëindiging van de gemeenschappelijke regeling BOH.²⁵ Dat gebeurde terwijl kort daarvoor in de gemeenteraad van Ommen een motie met algemene stemmen was aangenomen waarin de raad constateerde dat door bezuinigingen onderdelen van de BOH niet meer op orde waren en dat die wel op orde moesten komen. De raad vroeg aan het college nauwer toezicht uit te oefenen op de BOH. Ook vroeg de raad het college om de raadsleden op de hoogte te stellen van de doorontwikkeling van de BOH. In de motie kondigde de raad aan de regie aan de voorkant te pakken door kaders te stellen in samenwerking met het college. De raad wilde in januari 2018 met een visie en doelstellingen voor dienstverlening komen en sprak uit dit in samenwerking met de gemeenteraad van Hardenberg te willen oppakken. De kaders moesten worden meegenomen in de doorontwikkeling van de organisatie van de BOH. Het college kreeg opdracht een en ander in gang te zetten.²⁶

Uit elkaar

De raad van Ommen leefde destijds in een andere werkelijkheid dan die van Hardenberg. Nog geen maand na de motie in de raad van Ommen stemde de raad van Hardenberg in met uittreding uit de gemeenschappelijke regeling BOH.²⁷ Het college van Ommen was op 21 november door de collega's van Hardenberg op de hoogte gebracht van het voornemen tot uittreding.²⁸ Op 4 december stemde de raad van Hardenberg in

²³ Dit is conform de Wet gemeenschappelijke regeling. We merken op dat de begroting van de BOH vooral betrekking heeft op de uitvoeringskosten. Investeringsuitgaven bijvoorbeeld maken onderdeel uit van de begroting van de beide gemeenten. de uitspraak van de raad op dit punt is een uiting van de behoefte van de raad om invloed te hebben op de (omvang van) de ambtelijke organisatie.

²⁴ Afsprakenlijst presidia Ommen en Hardenberg, 11 september 2017. In het ambtelijk wederhoor van dit rekenkameronderzoek is er op gewezen dat in 2017 het adviesbureau Rijnconsult een aantal malen betrokken geweest om de samenwerking te onderzoeken en bij te dragen aan de verbetering van de onderzoeken. Begin 2017 is het bureau door de directie van BOH ingeschakeld voor een organisatieonderzoek. De rapportage is vertrouwelijk gebleven – wij hebben er geen inzicht in gekregen. Vervolgens heeft het bureau op 16 oktober 2017 een voorstel uitgebracht voor onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch samenwerkingsmodel van de toekomst. Dit onderzoek is niet uitgevoerd omdat de samenwerking eind 2017 door de gemeente Hardenberg is opgezegd. In de interviews is de rol van dit bureau niet direct aan de orde gekomen. Achteraf kunnen we met rede veronderstellen dat van de betrokkenheid van het bureau geen invloed heeft gehad op de gang van zaken.

²⁵ College B&W Hardenberg, Brief aan de gemeenteraad, 18 november 2017.

²⁶ E.J. Bakelaar, Motie – Doorontwikkeling Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 9 november 2017.

²⁷ In de Raadsvergadering van 4 december 2017.

²⁸ Gezamenlijk collegebijeenkomst op 21 november 2017.



met het voornemen tot uittreding en de dag erna, op 5 december, informeerde het college het algemeen bestuur van de BOH over het raadsbesluit. Die brief werd ook bekend bij het college en de raad van Ommen. Op 7 december stuurde het college van Hardenberg een formele brief aan het algemeen bestuur met een afschrift aan de raad van Ommen en aan de gedeputeerde staten van Overijssel. In de brief beargumenteerde het college van Hardenberg dat de BOH niet het juiste kader is om de economische en maatschappelijke vraagstukken van Hardenberg effectief aan te pakken. Ook deed Hardenberg een persbericht uit over het besluit. Dezelfde dag kwam ook het college van Ommen met een persbericht waarin het stelde dat het net als de raad van Ommen verbaasd was over het besluit van Hardenberg.²⁹

Op 19 december 2017 schreef het college van Ommen een brief aan de collega's van Hardenberg dat het opheffingsbesluit onrechtmatig was en in strijd met de artikelen 34 en 35 van de gemeenschappelijke regeling. Hardenberg had besloten tot opheffing terwijl in artikel 35 lid 2 is opgenomen dat opheffing van de regeling plaatsvindt indien de Colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de beide gemeenten daar gezamenlijk toe besluiten. Er was geen sprake van een gezamenlijk besluit.³⁰ Hardenberg sprak over uittreding (artikel 34 is daarop van toepassing en vergt geen gezamenlijk besluit), maar gelet op het feit dat er maar twee gemeenten samenwerken was *de facto* sprake van opheffing van de regeling en dan was artikel 35 van toepassing volgens het college van Ommen.

Een dag na de brief aan Hardenberg deed het college van Ommen een persbericht uit waarin het Hardenberg uitnodigde om het gesprek aan te gaan over de opheffing.³¹ Eind januari herhaalde het college van Ommen de uitnodiging. Het streefde ernaar de juridische discussie over toepassing van de artikelen 34 en 35 voorlopig achter zich te laten en in "... gezamenlijkheid (te) werken aan een oplossing die recht doet aan de belangen van de inwoners van onze beider gemeenten, en van de medewerkers van de BOH."³²

In de bijeenkomst met raadsleden die in het kader van dit rekenkameronderzoek op 1 december 2022 is gehouden is naar voren gebracht dat men destijds het einde van de BOH wel zag aankomen en ook wel met de BOH wilde stoppen. Belangrijk punt was dat in de raad het gevoel bestond dat de BOH primair de gemeente Hardenberg bediende en secundair Ommen. In die zin was er onvrede over het functioneren. Raadsleden voelden terugkijkend wel 'op de klompen aan' dat de BOH zou stoppen en dat Hardenberg dat ook wilde, maar toen het daadwerkelijk gebeurde was er toch wel verbazing. De wens van Hardenberg om tot een bestuurlijke fusie te komen heeft in de onderlinge verhoudingen altijd als ongemakkelijk gevoeld. Er waren in de periode van de BOH overigens nauwelijks contacten tussen raadsleden van Ommen en Hardenberg geweest, bleek uit de bijeenkomst van de rekenkamercommissie met de raadsleden.

²⁹ College B&W Hardenberg, brief 5 december 2017, Brief Besluit tot uittreding 7 december 2017. Persbericht Hardenberg stapt uit de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg 7 december 2017; Persbericht Verbazing in Ommen 7 december 2017.

³⁰ College B&W Ommen, 19 december 2017.

³¹ Persbericht Ommen, Ommen nodigt Hardenberg uit om gesprek aan te gaan over scheiden der wegen, 20 december 2017.

³² College B&W Ommen, GR Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 29 januari 2018.



2.4 Ontvlechting

Zo snel als de gemeenschappelijke regeling en de organisatie van de BOH tot stand waren gekomen – van maart 2011 tot juli 2012 – zo snel werden zij ook weer ontvlochten: binnen een jaar was het gebeurd en gingen de gemeenten per 1 januari 2019 met eigen ambtelijke organisaties verder. Er werd in het voorjaar van 2018 ambtelijk gewerkt aan een ontvlechtingsakkoord en aan de voorbereiding van een liquidatieplan in het kader van artikel 35 van de GR over opheffing. De beide burgemeesters kregen het bestuurlijk voortouw bij de ontvlechting. Op 11 juni bereikten de delegaties van de beide colleges overeenstemming over de ontvlechting. Op 26 juni 2018 is het algemeen bestuur van de BOH akkoord gegaan met het ontvlechtingsvoorstel.³³

De gemeenteraden moeten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen instemmen met de ontvlechting. Dat gebeurde in Ommen op 12 juli 2018 en in het besluit gaf de raad ook de opdracht om een ontheffingsbesluit en een liquidatieplan te maken.³⁴ Die waren in september gereed en op 27 september 2018 gaf de raad toestemming de gemeenschappelijke regeling BOH op te heffen.³⁵

Ontvlechten en bouwen

Maar behalve het traject van ontvlechten en opheffen is er voorafgaand aan de besluitvorming meer gebeurd. De beide gemeenten werkten aan de organisatie voor beleid en uitvoering na de BOH. In april 2018, dus ruim voor de vaststelling van het ontvlechtingsakkoord en het liquidatieplan, legden het college en de ambtelijke top van de gemeente Ommen een plan voor de nieuwe organisatie neer in *Houtskoolschets Ommen 4.0*. De gemeente krijgt daarin een ambtelijke organisatie van beperkte omvang. In de overgangsfase die is afgesproken tussen de twee gemeenten werd de uitvoering van een aantal diensten voorlopig ondergebracht bij de gemeente Hardenberg. Daartoe zijn Tijdelijke uitvoeringscontracten (TUC) met een looptijd van 1 of 2 jaar en Dienstverleningsovereenkomsten (DVO) met een looptijd tot 1 januari 2025 opgesteld. In de raadsvergadering van 27 september 2018 kon de raad zich daar ook over uitspreken. Het voorstel van het college was dat de raad geen wensen en bedenkingen uit over de TUC's en de DVO's. De raad ging daarmee akkoord.³⁶

Aan de raadsbehandeling op 27 september 2018 is een traject vooraf gegaan waarbij de raadsleden van Ommen in besloten informatiebijeenkomsten zijn bijgepraat over de ontwikkelingen.

Informatiebijeenkomsten voor raadsleden

Nadat college en raad van Ommen op de hoogte waren gebracht van het voornemen tot uittreding, informeerde het college bij monde van de burgemeester de leden van de gemeenteraad in een informele en besloten bijeenkomst. Dat gebeurde op 13 december 2017 en de volgende bijeenkomsten waren op 18 januari 2018 en na de verkiezingen van maart 2018 op 5 april en 9 en 24 mei 2018. In bijeenkomsten voor de nieuwe gemeenteraad die op 19 maart was aangetreden, ging het niet alleen meer over de

³³ Akkoord Ontvlechting Bestuursdienst Ommen – Hardenberg, 25 juni 2018.

³⁴ Raadsvoorstel akkoord ontvlechting bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 25 juni voor raadsvergadering 12 juli 2018.

³⁵ Liquidatieplan Opheffing Gemeenschappelijke Regeling Bestuursdienst Ommen – Hardenberg, 6 september 2018.

³⁶ Raadsvoorstel opheffing gemeenschappelijke regeling bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 7 september voor raadsvergadering 27 september 2018.

ontvlechting, maar ook over de toekomst: de nieuwe organisatie waarbij Ommen niet weer de taken die zij voor 2012 had uitgevoerd zou terugnemen. Het college presenteerde de Houtskoolschets Ommen 4.0. In de overgangperiode met Hardenberg moest de gemeente toegroeien naar een beperkte organisatie met beleids- en regietaken en uitvoerende taken die vanaf 2025 worden ondergebracht bij andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties.



Uit de bijeenkomst met raadsleden die de Rekenkamercommissie heeft georganiseerd in het kader van dit onderzoek, komt naar voren dat de raadsleden die daaraan hebben deelgenomen, de wijze en mate van informatievoorziening door het college positief hebben gewaardeerd. Zij waren er in 2018 positief over en zijn dat terugkijkend nog steeds. De burgemeester en de ambtelijke leiding kregen van de raad destijds de ruimte om spoedig tot een ontvlechting en met voorstellen voor de toekomstige taakuitvoering te komen.

Bespreking in de raad

In september 2018 is de opheffing van de BOH in de gemeenteraad besproken.³⁷ Er lag toen tegelijkertijd een voorstel voor met daarin de schets voor de toekomstige organisatie. Daarover in het volgende hoofdstuk meer. In de raad werd door vrijwel alle fracties uitgesproken dat zij waardering hadden voor de wijze waarop zij in de maanden die daaraan voor waren gegaan, door het college waren betrokken en bijgepraat over zowel de ontvlechting als de opbouw van de nieuwe organisatie. Ook waren er complimenten voor de wijze waarop was onderhandeld en er afspraken zijn gemaakt over de boedelscheiding, de wijze waarop is omgegaan met het personeel en de verdeling van de budgetten. De raad ging unaniem akkoord met de ontvlechting en het liquidatieplan. Tijdens de bijeenkomst besteedde men weinig woorden aan de ontvlechting en de periode van de BOH en keek men vooral vooruit naar de nieuwe organisatie.

³⁷ Bespreking van het raadsvoorstel in de gemeenteraad van 27 september 2018.
<https://ommen.raadsinformatie.nl/vergadering/471300>

3 Van BOH naar Ommen 4.0



Zoals in het vorige hoofdstuk is genoemd werd er in Ommen al aan de opbouw van een nieuwe organisatie gewerkt toen de ontvlechting van de BOH nog gaande was. Zoals ook in de bijeenkomst met raadsleden in het kader van dit rekenkameronderzoek is opgemerkt: men vond het belangrijk dat de “molen moest blijven doordraaien”. Raadsleden staan daar, ook achteraf, achter.³⁸ In de *Houtskoolschets Ommen 4.0* wordt het perspectief voor Ommen geschetst, waarbij ten aanzien van de dienstverlenende taken (het primaire proces) en de ondersteunende taken (bedrijfsvoering, management) van de gemeente telkens de vraag aan de orde is: zelf doen, uitbesteden of samenwerken.

Er is voor de Houtskoolschets een analyse uitgevoerd om te komen tot een keuze welke activiteiten op welke plek het beste uitgevoerd kunnen worden. Er zijn in de analyse zes criteria gehanteerd: (1) inhoudelijk belang vanuit Ommen motief, (2) lokaal belang, (3) complexiteit, repetitief karakter, (4) beschikbaarheid op de markt, (5) kwaliteit en (6) kwetsbaarheid. Wij merken op dat het criterium *kosten* ontbreekt. In de Houtskoolschets is wel aangegeven dat bij het parallel aan de ontvlechting opbouwen van de nieuwe organisatie voortdurend de financiële haalbaarheid van de plannen en ideeën getoetst moet worden.

De uitkomsten van de analyse zijn via de Houtskoolschets en mondeling gepresenteerd in de bijeenkomsten van de raad. De raadsleden waarmee is gesproken in het kader van dit onderzoek, hebben gemeld dat er destijds geen debatten zijn gevoerd over de organisatievoorstellen. Raadsleden namen kennis van de uitkomsten van de analyse. De gehanteerde criteria en de beoordeling van de criteria zijn niet besproken in de raad. Ook de gehanteerde uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie zijn niet expliciet bediscussieerd in de bijeenkomsten van de gemeenteraad. Er bestond eensgezindheid in de raad over het vervolg en men ging akkoord met het gepresenteerde voorstel in de Houtskoolschets.

In de Houtskoolschets wordt genoemd dat het ontwerpproces om te komen tot een nieuwe organisatie mede ten dienste heeft gestaan van een vlotte ontvlechting waarbij duidelijk is geworden hoe zou worden ontvlecht en wat op korte termijn de overgangssituatie zou zijn.

Ommen 4.0

De uitkomst van de organisatievoorstellen voor Ommen 4.0 plus de onderhandelingen met de gemeente Hardenberg was dat de gemeente Ommen per 1 januari 2019 van start is gegaan met een gemeentelijke organisatie die bestaat uit vier clusters:

- Concern en ondersteuning: secretariaat, administratieve ondersteuning, concern control, communicatie, HRM;
- Regie en Coördinatie: regie, opdrachtgeverschap, aansturen van uitbestede taken;
- Beleid en ontwikkeling: economie, recreatie en toerisme, agrofood en natuur, sociaal beleid, participatie;

³⁸ De door de rekenkamercommissie georganiseerde bijeenkomst met raadsleden en commissieleden op 1 december 2022. Tijdens de bijeenkomst zijn de deelnemers door de voorzitter van de rekenkamercommissie en een van de onderzoekers bevraagd op de percepties en ervaringen met de BOH, de ontvlechting, de opbouw van de nieuwe organisatie en het toekomstperspectief.

- De Carrousel: beheer sport, theater en zwemonderwijs.

De organisatie kent vanuit de filosofie van een platte organisatie een beperkte management functie voor de coördinatie van het werk in de clusters. Primair is dit de gemeentesecretaris met daarnaast een viertal medewerkers, per cluster één, die binnen de cluster fungeren als aanspreekpunt (spilfunctie), dan wel fungeren als *primus inter pares*. Deze activiteit wordt gecombineerd met reguliere werkzaamheden met een wat meer specialistisch karakter binnen de clusters. In de Houtskoolschets werd nog uitgegaan van drie clusters. De Carrousel is daar bij de start van de organisatie aan toegevoegd.



De gemeente Ommen kan worden gekenschetst als een regie-netwerk organisatie. Zij voert een aantal taken zelf uit, zoals op het vlak van beleid en enkele meer operationele taken, maar voor het overige heeft zij uitvoerende taken en bedrijfsvoeringstaken uitbesteed aan andere organisaties (in de overgangsfase van maximaal zes jaar is dat aan Hardenberg). De eigen organisatie maakt beleid op de verschillende taakvelden en voert regie op de uitvoering. In de Houtskoolschets wordt de gemeente gekenschetst als een 'wendbare kernorganisatie met supergeneralisten'.³⁹ De gemeente heeft ook enkele uitvoerende taken behouden in de vorm van een eigen sport en cultuurbedrijf (Carrousel). Ook is vanaf 2020 tijdelijk het frontoffice op het sociaal domein in de vorm van Samen Doen onder eigen aansturing van de gemeente gebracht.⁴⁰ Ommen heeft eigen gastvrouwen en -heren. De gemeentelijke organisatie is daarmee vooralsnog hybride: zowel beleid en regietaken als enkele uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken. De formatie van de gemeente bestaat uit circa 45 fte.

Uitbestede taken

In de overgangperiode zijn de taken via overeenkomsten en contracten als volgt weggezet bij andere organisaties.

Bij Hardenberg:

- ICT en DIV
- Beheer openbare ruimte (beleid en uitvoering)
- backoffice sociaal domein
- financiën en personeel beheer
- frontoffice
- publieksdienst.

Bij NV ROVA: gemeentereiniging – was reeds bestaand ten tijde van de BOH en wordt voortgezet na de overgangperiode.

Bij Omgevingsdienst IJsselland: vergunningverlening, toezicht en handhaving bouwen en milieu – waarschijnlijk ook voortzetting na overgangperiode; voor milieu is voortzetting wettelijk verplicht.⁴¹

In de periode vanaf 2019 was het de bedoeling dat taken successievelijk zouden worden ondergebracht bij andere organisaties dan de gemeente Hardenberg. Enkele taken is dat direct vanaf 1 januari 2019 gebeurd. Bedrijfsvoeringstaken salarisadministratie/ personeelsbeheer, inkoop en verzekeringen zijn met een dienstverleningsovereenkomst

³⁹ Ommen 4.0, Houtskoolschets, april 2018.

⁴⁰ In eerste instantie werd in 2019 het frontoffice via een TUC uitgevoerd door Hardenberg in de aanloop naar een gezamenlijke privaatrechtelijke constructie (een stichting of een vennootschap). Maar Hardenberg heeft deze ontwikkeling stopgezet.

⁴¹ Voorts worden taken uitgevoerd door organisaties als Veiligheidsregio, GGD en vanaf 2022 GBLT (belastingen).

ondergebracht bij het Shared service centrum Ons van de provincie Overijssel en enkele Overijsselse gemeenten. Ruimtelijke ordening is weggezet bij een privaat bureau. Bouw- en woningtoezicht werd tijdelijk in regie weggezet bij enkele private bureaus als tussenstap naar het onderbrengen van deze taken bij de Omgevingsdienst IJsselland. De Corona-epidemie heeft vanaf maart 2020 de verdere ontwikkeling van de organisatie tijdelijk vertraagd. De dienstverleningsovereenkomsten met Hardenberg lopen tot uiterlijk 1 januari 2025. Dan is de overgangsfase voorbij en is Ommen in principe losgekomen van de bilaterale samenwerking met de gemeente Hardenberg.



Bespreking in de gemeenteraad

In dezelfde vergadering van de gemeenteraad in 2018 waarin besloten is over de ontvlechting van de BOH werd ook gesproken over de nieuwe organisatie.⁴² Uit de weergave van die bespreking blijkt, dat de raadsleden waardering uitspraken over de ontvlechting en over de informatievoorziening rondom de ontvlechting. Zij waren positief over de wijze waarop de raad is geïnformeerd over de opbouw van de organisatie. Zij waarderen dat een risicoanalyse van de nieuwe organisatie is gemaakt en dat die is gecommuniceerd met de raadsleden. Die transparantie wenst men ook voor de toekomst. Als de dienstverlening iets verminderde doordat er sprake is van een organisatie in opbouw dan was dat voor de raadsleden acceptabel. Als het college er maar open over was en het college de raad zou meenemen in de ontwikkelingen, vonden raadsleden. Om de risico's te beheersen diende volgens raadsleden het college vinger aan de pols te houden bij de uitvoering van de overeenkomsten en contracten.

In de raadsvergadering zijn verklaringen afgegeven over de nieuwe organisatie. Er is niet gedebatteerd met het college of door de raadsfracties onderling over de nieuwe organisatie. In de bijeenkomst van de rekenkamercommissie op 1 december 2022 kunnen de aanwezige raadsleden zich ook geen debat over Ommen 4.0 herinneren. Raadsleden hebben geaccepteerd dat vooral het college heeft gewerkt aan de nieuwe opzet van de gemeentelijke organisatie. Men geeft aan dat er ook weinig financiële middelen waren waarmee de raad in het kader van zijn budgetrecht veel kon sturen. Er was niet veel ruimte voor keuzes. Men onderkende dat de vraagstukken van kwetsbaarheid die aan de vorming van de BOH ten grondslag hadden gelegen nog steeds speelden.

Men kon ook niet terug naar de situatie van voor de BOH, er moest dus wel aan een nieuw organisatie-concept worden gewerkt. De Houtskoolschets bood dat concept op een goede manier, vonden raadsleden destijds. En dat vinden raadsleden nog steeds, blijkt tijdens de bijeenkomst met de rekenkamercommissie. De opzet leek logisch. De raadsleden gaven enkele voorwaarden mee voor het goed laten functioneren van de Carrousel en de balie in het gemeentehuis. De raadsleden zagen geen alternatieve mogelijkheden dan het voorstel uit de Houtskoolschets. En men was in september 2018 ook opgelucht geraakt over het einde van de BOH, zeggen raadsleden terugkijkend. We kunnen constateren dat de bespreking en gedachtewisseling in de raad beperkt was. Raadsleden betuigden vooral hun steun aan de gang van zaken.

⁴² Bespreking in de gemeenteraad van 27 september 2018. <https://ommen.raadsinformatie.nl/vergadering/471300>.



4 De rol van de raad bij de taakuitvoering in de regie-netwerk gemeente

Vanaf 1 januari 2025 worden de dienstverleningsovereenkomsten (DVO) met Hardenberg beëindigd. De taken van de gemeente Ommen zullen in het regie-netwerk-concept vervolgens bij andere organisaties moeten worden ondergebracht. De vraag naar zelf doen, samenwerken of uitbesteden die in de Houtskoolschets al is opgeworpen, komt dan telkens op concreet niveau weer aan de orde. Voor enkele taken is de vraag inmiddels (ten tijde van het onderzoek eind 2022) gesteld en beantwoord en heeft het college besluiten genomen. Enkele taken van de BOH zijn vanaf 2020 elders ondergebracht. Dit geldt de bedrijfsvoeringstaken salarisadministratie/ personeelsbeheer, inkoop en verzekeringen en de taken op het vlak van ruimtelijke ordening, bouwvergunningverlening en bouw en woningtoezicht. De uitvoering van de gemeentelijke belastingtaak is sinds 1 januari 2022 ondergebracht bij Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus Tricijn (GBLT). Publiekszaken worden per 1 januari 2023 uitgevoerd door het team Publiekszaken Ommen-Twenterand. Daartoe heeft Ommen een DVO afgesloten met de gemeente Twenterand. Burgers kunnen voor paspoorten, geboorteaktes terecht bij het loket in het gemeentehuis van Ommen.

In dit hoofdstuk gaan we in op:

- taken uitvoeren via uitbesteding of samenwerking;
- de regie-netwerk gemeente;
- positie van de gemeenten bij uitbesteding van taken;
- samenhang tussen taken;
- uitbesteden of samenwerken via dienstverleningsovereenkomsten of contracten;
- monitoring;
- informatievoorziening en consultatie van de raad;
- de exit-optie;
- sturing door de raad bij verbonden partijen.

Taken uitvoeren via uitbesteding of samenwerking

Welke taken zijn op grond van de informatie uit de *Houtskoolschets Ommen 4.0* in beeld in de afweging voor: zelf doen, uitbesteden of samenwerken:

- inkomstenvoorziening/sociaal domein
- beheer openbare ruimte
- gegevensbeheer/DIV
- Ingenieursbureau
- ICT
- sport en cultuur
- facilitaire zaken
- juridische zaken
- financiën, salarisadministratie en verzekeringen.

Bij de afweging worden conform de Houtskoolschets de volgende criteria gebruikt:

- kosten: mogelijkheden voor efficiënte inrichting van taken;
- kwaliteit: het gaat hier om een combinatie van gepast opleidingsniveau en voldoende ervaring ('vlieguren') voor de taakuitvoering en voldoende mate van specialisatie;

- kwetsbaarheid: dit vraagstuk is aan de orde als voor een taak of een inhoudelijk afgebakend deel daarvan één of minder fte of één of minder persoon beschikbaar is, zonder de organisatie van achtervang/terugval.

Vanwege de keuze voor regie-netwerkgemeente in de Houtskoolschets gaan we hierna in op de situatie waarin gekozen wordt voor samenwerken of uitbesteden. We gaan in op de onderwerpen die van belang zijn voor de effectiviteit van regievoering en optimale betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij.



Regie-netwerk gemeente

Wat betekent het dat Ommen een regie-netwerk gemeente is? In aansluiting op de gangbare begrippen voor regiegemeente, voert de gemeente de regie op de taken die zij uitbesteedt. In het geval van Ommen worden vrijwel alle uitvoerende taken uitbesteed aan verschillende organisaties die in het netwerk van de gemeente zitten. Dat kunnen zijn: gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, overheidsbedrijven of private organisaties zoals stichtingen, coöperaties of vennootschappen (private bedrijven).

Om effectief te kunnen opereren als regie-netwerk gemeente zal een gemeente eenduidig moeten aangeven welke producten en kwaliteiten zij wil in het kader van de uitvoering van een gemeentelijke taak door een andere organisatie. Het gaat met andere woorden om het 'Wat' bij de taakuitvoering door derden. Dat betekent dat de regie zodanig moet worden ingericht dat de gemeente als regisseur niet alleen het 'Wat' meegeeft in de opdracht, maar ook monitort, toeziet en bijstuurt op de realisatie van het 'Wat'.

Daarnaast is aan de orde op welke wijze ('Hoe') taken worden uitgevoerd voor de gemeente. Het gaat om: de wijze waarop diensten worden geleverd, er contacten zijn met burgers, er wordt gecommuniceerd en dergelijke. Ervaringen met de BOH en op het sociaal domein met *Samen Doen* leren dat het voor inwoners van Ommen niet alleen van belang is Wat de producten en diensten zijn die zij krijgen of niet krijgen, maar ook Hoe de dienstverlening en de communicatie verlopen.⁴³

De vraag naar zowel Wat als Hoe is ook van belang voor de gemeenteraad. De raad gaat over welke producten en diensten moeten worden geleverd en wat de kwaliteit daarvan moet zijn. Dat past bij de kaderstellende rol en ook bij de controlerende rol. De raad en raadsleden hebben echter ook een volksvertegenwoordigende rol. Voor die rol is ook de wijze waarop diensten worden verleend, er wordt gecommuniceerd met burgers en hoe burgers worden bejegend en bediend van belang. In die rol is nadrukkelijk de Hoe-vraag aan de orde.

In de bijeenkomst van de rekenkamercommissie met raadsleden op 1 december 2022 hebben raadsleden er enerzijds op gewezen dat zij over het Wat gaan en dat het Hoe vooral een verantwoordelijkheid van het college is. Maar zij hebben anderzijds als aandachtspunt genoemd dat er een voor de burger herkenbare 'Ommense wijze van dienstverlening' moet worden gewaarborgd. Bij de ene taak is dat belangrijker dan bij de andere. Bijvoorbeeld voor belastinguitvoering is dit in mindere mate aan de orde dan bij uitvoering op het sociaal domein. Bij raadsleden bestaat, mede gelet op ervaringen met

⁴³ Rekenkamercommissie Ommen, Rapport van het onderzoek naar sturing in het SOCIAAL DOMEIN in de gemeente Ommen, Sneek 2019.

Samen Doen van de afgelopen jaren, zorg over de taakuitvoering op het sociaal domein. De vraag is telkens aan de orde: wordt de kwaliteit van de taakuitvoering wel zo goed als wij (de raad) willen?



Om de verantwoordelijkheden tussen college en raad voor het functioneren van de ambtelijke taakuitvoering goed te kunnen onderscheiden, kan de raad naast inhoudelijke kaders ook kaders opstellen die betrekking hebben op de wijze waarop dienstverlening plaatsvindt. Dit kan in de vorm van richtlijnen en richtinggevende uitspraken over de kwaliteit van dienstverlening, bijvoorbeeld reactietijd, kanalen van communicatie (telefonisch, per email of fysiek) en duidelijkheid en begrijpelijkheid in mondelinge en schriftelijke uitingen.

Positie van de gemeente

Door taken niet door de eigen organisatie te laten uitvoeren maakt de gemeente zich afhankelijk van andere organisaties. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft erop gewezen als een andere organisatie taken uitvoert voor de gemeente, de gemeente inlevert op zeggenschap over de taakuitvoering. Dat betekent dat ook de zeggenschap van de gemeenteraad over taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is verminderd. De ROB pleit ervoor dat de gemeenteraad zich moet bemoeien met de organisaties waarmee de gemeente samenwerkt of waaraan zij de taken heeft uitbesteed.⁴⁴ Dat sluit aan bij hetgeen wij hierboven bij Regie-netwerk gemeente hebben genoemd, namelijk dat de raad zich ook zou moeten uitspreken over de wijze waarop de organisaties de inwoners van Ommen bedienen. De bemoeienis van de raad met de 'organisatie' van de taakuitvoering is dan meer dan strikt genomen volgens de Gemeentewet (artikel 160 lid 1c) in het duale stelsel tot de verantwoordelijkheid van de raad behoort.

Samenhang tussen taken

Verskillende (typen) organisaties gaan mogelijk in de toekomst taken uitvoeren voor de gemeente Ommen. Tot nu toe waren die geconcentreerd bij respectievelijk de BOH en Hardenberg. Het gaat daarbij zowel om bedrijfsvoeringstaken als om taken die direct voor de burger worden uitgevoerd: beslissingen op het sociaal domein en uitvoering van taken in het fysieke domein. We noemen de taken die direct voor de inwoners worden uitgevoerd hierna 'primaire taken'. Daaronder rekenen we ook de beleidsontwikkeling op die terreinen. Daarnaast zijn er ondersteunende en bedrijfsvoeringstaken, zoals ICT, DIV⁴⁵/documentbeheer, financiën, personeelszorg, facilitaire zaken en juridische zaken. Gelet op de uitbesteding van taken aan verschillende organisaties zijn dan twee vraagstukken aan de orde:

1. de samenhang in de taken van de gemeente: samenhang tussen de primaire taken onderling en ook tussen bedrijfsvoeringstaken en de primaire taken;
2. samenhang en eenduidigheid in de dienstverlening aan de inwoners: de wijze waarop Ommen haar inwoners wil bedienen (bejegening, communicatie en dergelijke).

Wat betreft de samenhang tussen de primaire taken onderling, wijzen wij erop dat in toenemende mate, bijvoorbeeld in het kader van de Omgevingswet, vraagstukken

⁴⁴ Raad voor Openbaar Bestuur, *Wisselwerking*. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. 2015, p. 5

⁴⁵ ICT=Informatie- en Communicatie Technologie; DIV=Documentaire Informatievoorziening.

integraal benaderd moeten worden. Dat moet worden gewaarborgd. In het kader van Ommen 4.0 lijkt dat te lukken door de beleidstaken die de gemeente zelf doet: beleidsontwikkeling en (proces-)management. Echter de samenhang dient ook door te werken in taken die worden uitbesteed. Daarop moet worden gestuurd vanuit de eigen Ommense organisatie. Raadsleden hebben tijdens de bijeenkomst van 1 december 2022 erop gewezen dat het risico van de regie-netwerk gemeente is, dat er “eilandjes” in de dienstverlening komen en er versnippering in de dienstverlening ontstaat.



Wat betreft de samenhang tussen alle taken, zowel bedrijfsvoeringstaken als primaire taken, wijzen we erop dat uitvoering van taken vaak samenhangt. Bijvoorbeeld: GEO is afhankelijk van ICT en er is een nauwe samenhang tussen gegevensbeheer/DIV en de verschillende primaire taken. Werkzaamheden op het vlak van de primaire taken zijn afhankelijk van goede en directe ondersteuning door bijvoorbeeld ICT en DIV. Afstemmen via relaties tussen gemeente en leveranciers/opdrachtnemers is nodig om versnippering te voorkomen.

Als taken aan verschillende organisaties worden uitbesteed is eenduidigheid in de wijze van dienstverlening een aandachtspunt. Elke organisatie die diensten aan de gemeente kan verlenen heeft haar eigen cultuur, wijze van handelen, gewoontes, standaardprocedures en wijze van communiceren. Dat vergt dat in de relatie tussen gemeente en opdrachtnemer duidelijkheid moet bestaan over wat de gemeente in dat verband verwacht van de opdrachtnemer en in hoeverre de opdrachtnemer daaraan tegemoet kan en wil komen. Daarbij past ook invloed van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger op de werkwijzen van de organisatie die taken voor de gemeente uitvoert. Die invloed kan gestalte krijgen als de raad kaders en richtlijnen voor dienstverlening vaststelt die vervolgens doorwerken in de contracten en overeenkomsten tussen gemeente en de organisatie die als opdrachtnemer taken voor de gemeente uitvoert.

Uitbesteden of samenwerken via overeenkomsten of contracten

De effectiviteit van uitbesteden of samenwerken is gebaat bij duidelijke omschrijving van de gevraagde dienstverlening of producten. De inhoud van contracten of dienstverleningsovereenkomsten is daarbij van belang. Te globale contracten leiden tot te weinig mogelijkheden voor (bij-)sturing door de gemeente en te gedetailleerde contracten hebben het gevaar in zich van rigiditeit. De praktijk van contracten en dienstverleningsovereenkomsten leert, dat effectieve contracten de volgende onderwerpen regelen:

- welke producten en/of diensten worden verwacht;
- wat de inhoud van de dienstverlening en/of het product is;
- wat de omvang van de dienstverlening en/of het product is;
- wat de kwaliteit en het niveau van de dienstverlening of de kwaliteit van het product is;
- wat de voorwaarden zijn voor de dienstverlening en/of het product;
- wat de kosten zijn van de dienstverlening en/of het product;
- op welke wijze over de levering van het product en/of de dienstverlening wordt gerapporteerd;
- op welke wijze en in welke frequentie wordt overlegd over de dienstverlening en/of het product;
- onder welke condities de dienstverlening en/of de levering van het product kan worden beëindigd;

- onder welke condities de overeenkomst of het contract kan worden beëindigd.

Ervaringen bij veel gemeenten laten zien dat eenduidige en duidelijke beschrijving van deze onderdelen nog wel eens ontbreekt. Dat geldt voor privaatrechtelijke contracten, maar dat geldt zeker voor overeenkomsten tussen publiekrechtelijke organisaties (gemeenten, of samenwerkingsverbanden). Dat kan tot ontevredenheid over de dienstverlening en producten leiden en kan ook tot juridische procedures aanleiding geven.



We wijzen er ook op dat niet alle situaties tot in detail zijn te voorzien en te regelen. Er moet ruimte zijn voor flexibiliteit om de taakuitvoering aan te passen aan veranderende omstandigheden, onvoorziene incidenten en dergelijke. Die ruimte moet in de contracten en overeenkomsten zitten, terwijl tegelijkertijd de invloed van de gemeente als opdrachtgever op de uitvoering is geborgd.

Monitoring

In de bijeenkomst met raadsleden op 1 december 2022 hebben zij genoemd dat monitoring van dienstverlening door andere partijen moeilijker is dan wanneer die diensten door de gemeentelijke organisatie zelf worden uitgevoerd. Ook de feedback vanuit de opdracht nemende (externe) organisatie is meer indirect en kan langer duren dan wanneer de taak door de gemeentelijke organisatie zelf wordt uitgevoerd. Daardoor zal ook bijsturing met enige vertraging plaatsvinden. Dat is voor raadsleden een punt van zorg. Tegelijkertijd is ook genoemd dat activiteiten als monitoring ook tijd en capaciteit vergen. Tijd en capaciteit die dan niet ten goede komt aan de directe uitvoering van de taken die rechtstreeks aan de Ommense burgers ten goede komt. Er zal voor moeten worden gewaakt dat de indirecte capaciteit niet te veel groeit en daardoor een te groot beslag legt op financiële middelen en capaciteit legt.

Informatievoorziening en consultatie van de raad

In dit rapport is eerder genoemd dat de raad en het college elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om de organisatie van de gemeentelijke taakuitvoering. Het college is primair verantwoordelijk. De wijze van dienstverlening, de communicatie met burger en bejegening van burgers raakt echter aan de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en de raadsleden. Dat kan aanleiding zijn om de volksvertegenwoordigers te consulteren alvorens het college overgaat tot uitbesteden van taken of het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst.

Indien de gemeente een taak onderbrengt bij een gemeenschappelijke regeling en daarbij toetreedt tot de gemeenschappelijke regeling is de betrokkenheid van de raad wettelijke geregeld. Artikel 51 lid 4 van de Wet gemeenschappelijke regelingen regelt dat het college niet overgaat tot een gemeenschappelijke regeling dan na toestemming van de gemeenteraad.

Ook bij het uitbesteden van een taak door middel van toetreding tot een privaatrechtelijke organisatie, zoals een overheidsbedrijf is de betrokkenheid van de raad wettelijk geregeld in artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet. Het artikel regelt dat in geval van oprichting of deelname in een privaatrechtelijke organisatie het college pas daartoe besluit nadat aan de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en de raad in de

gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Dergelijke wettelijke verplichtingen tot consultatie van de raad zijn er niet bij het besluit tot het afsluiten van een contract of een overeenkomst. Op grond van artikel 160 lid 1d kan het college zelf tot privaatrechtelijke rechtshandelingen besluiten. De overweging dat de uitbesteding van de taak consequenties heeft voor de wijze van dienstverlening door een externe organisatie onder verantwoordelijkheid van de gemeente, kan echter ook in het geval van het afsluiten van een contract reden zijn de raad te consulteren. Daarbij kan het college de raad informeren over het voornemen en de overwegingen daarbij en de raad bijvoorbeeld vragen om zienswijzen of wensen en bedenkingen over het voorgenomen besluit. Het college kan in elk geval in een raadsvergadering met de raad van gedachten wisselen over het voornemen.

In alle gevallen is het gepast dat raadsleden periodiek worden geïnformeerd over de dienstverlening aan de burgers. Informatievoorziening aan de raad kan in dat verband onderdeel worden van het contract of de overeenkomst die de gemeente aangaat met een private of publieke partij.

Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we genoemd dat de gemeente per 1 januari 2023 publiekszaken laat uitvoeren door het team Publiekszaken Ommen-Twenterand op basis van een DVO met die gemeente. . Daartoe heeft Ommen een DVO afgesloten met de gemeente Twenterand. In de bijeenkomst van de rekenkamercommissie met raadsleden op 1 december 2022 is door raadsleden opgemerkt dat zij over overeenkomst met Twenterand kort voordat die is ondertekend door het college zijn geïnformeerd. Het college heeft de ontwerpovereenkomst ter informatie voorgelegd aan de raad. Er is niet over gediscussieerd in de raad en raadsleden hebben er ook geen vragen over gesteld aan het college.⁴⁶

Exit-optie

In de bijeenkomst met raadsleden werd als belangrijk aandachtspunt genoemd: "als je niet tevreden bent, hoe kom je dan van de andere partij (de dienstverlenende organisatie) af?". Dit is in feite de vraag naar de exit-optie die de gemeente heeft in het geval dat zij deelneemt in een verbonden partij of een verbintenis is aangegaan met een partij. In de hiervoor genoemde onderwerpen voor contracten en overeenkomsten wordt ook gerefereerd aan de exit-optie.

Contracten met private partijen kennen doorgaans een looptijd en daarmee een natuurlijk einde. Duurovereenkomsten komen in beperkte mate voor en zijn vanwege de wens om te kunnen uittreden ook niet aan te raden. In veel samenwerkingsconstructies van gemeenten in Nederland is weinig geregeld over de condities waaronder kan worden uitgetreden uit de overeenkomst. Dat zien we in verbintenissen tussen overheden, overheidsvennootschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Dienstverlening door overheidsbedrijven waarin gemeenten deelnemen en mede-eigenaar zijn, is voor onbepaalde tijd en gekoppeld aan het aandeelhouderschap. In de statuten van vennootschappen kan dan geregeld zijn op welke wijze en onder welke

⁴⁶ Raadsvergadering 29 september 2022, Ingekomen stuk. Raadsinformatiebrief Verklaring tot samenwerking PD gemeente Twenterand.



voorwaarden het aandeelhouderschap kan worden beëindigd. Maar er zijn voorbeelden van overheidsbedrijven waar een dergelijke regeling ontbreekt en er een juridisch dispuut ontstaat over exit.⁴⁷



Ook uittreding uit een gemeenschappelijke regeling is vaak niet goed geregeld of lijkt alleen mogelijk tegen hoge uittredingskosten. Dat is vooral het geval wanneer er veel roerend (bijvoorbeeld rijdend materieel) en onroerend goed in het geding is. Voor gemeenten is dat het geval op het vlak van beheer openbare ruimte en afvalbeheer. De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1 juli 2022 regelt in artikel 9 dat een samenwerkingsregeling bepalingen omtrent wijziging, opheffing, toetreding, de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uittreding moet opnemen. Aandachtspunt is en blijft de formulering en inhoud van de voorwaarden.

Veel Nederlandse gemeenten hebben op dit vlak geen goed *track-record*. Zij treden toe tot bedrijven of gemeenschappelijke regelingen zonder de exit goed te regelen. De afgelopen jaren wordt wel steeds meer aandacht aan dit onderwerp besteed.⁴⁸ In de praktijk blijkt overigens dat het ook goed kan gaan zonder dat er veel geregeld is tussen gemeenten. De gemeenschappelijke regeling BOH is daarvan een voorbeeld. Hoewel de regeling zelf in artikelen 34 en 35 alleen maar bepaalt dat er kan worden uitgetreden respectievelijk de regeling kan worden beëindigd zijn de twee Ommen en Hardenberg erin geslaagd in vrij korte tijd uiteen te gaan. Dat er slechts twee gemeenten betrokken waren heeft daarbij geholpen. Bij uittreding uit een samenwerkingsconstructie waar meer gemeenten bij betrokken zijn geeft dat problemen. Zo heeft de gemeente Almelo al enkele jaren het voornemen om uit afvalverwerker Twence te stappen, maar tot op heden is dat nog niet gelukt onder voor de betrokken partijen acceptabele condities.⁴⁹

Voor Ommen is het in het kader van de regie-netwerk constructie het onderwerp 'exit' een belangrijk onderwerp bij het aangaan van overeenkomsten en andere verbintenissen.

Sturing door de raad bij Verbonden partijen

Als de gemeente taken onderbrengt bij een andere organisatie en ook toetreedt tot die organisatie en daarmee deelnemer of aandeelhouder wordt, dan gaat zij een zogenaamde verbonden partij aan. De rekenkamercommissie heeft in 2018 onderzoek uitgevoerd naar verbonden partijen.⁵⁰ Inzichten uit dat onderzoek kunnen ook hier worden gebruikt. Als regie-netwerk gemeente is het van belang dat de gemeente Ommen invloed heeft en de gemeenteraad invulling kan geven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

De conclusies uit dat onderzoek naar verbonden partijen luiden:

1. de gemeenteraad ervaart afstand tot verbonden partijen, dit is gelijk aan het landelijk beeld;
2. de gemeenteraad is beperkt actief als het gaat om doelrealisatie en stuurt relatief veel op de uitvoering;

⁴⁷ Geschil tussen gemeente Smallingerland en afvalbedrijf Omrin. Uitspraak Gerechtshof Leeuwarden van 2-10-2022, zaaknummer 200.053.03/01.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: KplusV, Inbesteden of aanbesteden, Arnhem 2022.

⁴⁹ AD/Tubantia, Almelo verliest beslissende slag in afvaloorlog, 18 mei 2022.

⁵⁰ Rekenkamercommissie Ommen, Onderzoek naar de sturing van verbonden partijen door de gemeenteraad van Ommen, november 2018.



3. de gemeenteraad benut de zienswijze procedure bij verbonden partijen niet voldoende;
4. de gemeenteraad heeft geen algemeen beleid inzake verbonden partijen vastgelegd;⁵¹
5. de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden voor een groot deel nageleefd;
6. in de begrotingsprogramma's ontbreekt soms uitleg hoe de verbonden partij bijdraagt aan gemeentelijk beleid.

Deze conclusies zijn deels ook relevant voor partijen waar de gemeenten taken onderbrengt zonder tot die organisatie toe te treden. De bovenstaande conclusies parafraserend kunnen we stellen dat in het geval bij uitbesteding van taken in het kader van de regie-netwerk concept:

- er sprake is van afstand van de raad tot de uitvoerende organisatie;
- de raad in elk geval moet sturen op doelrealisatie omdat de doelen die de raad stelt gerealiseerd worden via de uitvoerende organisatie;
- gemeenteraad mogelijkheden tot beïnvloeden van de taakuitvoering zou moeten krijgen en benutten (vanwege de volksvertegenwoordigende rol);
- de raad zou moeten overgaan tot kaderstelling op inhoud (Wat) en op wijze van uitvoering (Hoe);
- geborgd zou moeten zijn dat de raad geïnformeerd wordt zoals dat gebeurt in de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting op grond van de BBV;
- de gemeenteraad geïnformeerd wordt over de bijdrage van de uitvoerende organisatie aan de doelrealisatie.

De aanbevelingen uit het onderzoek naar verbonden partijen gaan vooral over de controlerende rol van de raad. We ontlenen enkele onderwerpen uit dat onderzoek voor de regie-netwerk gemeente:

- actuele en toegankelijke informatie door het college over de taakuitvoering;
- de raad kan actief vragen stellen aan het college over de taakuitvoering;
- opname van informatie over de uitvoerende organisatie in de begroting van de gemeente;
- periodiek rechtstreekse contacten van de raad met de uitvoerende organisatie;
- eigen monitoring van de activiteiten van de uitvoerende organisaties in aanvulling op de monitoring door het college;
- aandacht voor kosten en opbrengsten in relatie tot de gemeentelijke doelen.

Voor het overige zijn de relaties tussen de gemeente en verbonden partijen in het algemeen nauwgezet omschreven in de Nota Verbonden partijen die de gemeente in juni 2019 heeft vastgesteld.⁵²

⁵¹ Dit is een conclusie uit het rekenkameronderzoek uit 2018. In juni 2019 heeft de gemeente Ommen haar Nota Verbonden Partijen vastgesteld.

⁵² Gemeente Ommen, Nota Verbonden partijen, juni 2019.

Bijlage 1 Bronnen



Gesprekken met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de voormalige griffier van de gemeente Ommen.

Bijeenkomst met raadsleden, oud raadsleden en commissieleden/raadsvolgers op 1 december 2022. Georganiseerd door de Rekenkamercommissie Ommen in samenwerking met de Griffie.

Literatuur en documenten

- Bestuursdienst Ommen Hardenberg, BOH, Tussentijdse evaluatie, januari 2014.
- Binnenlands Bestuur, Hardenberg trekt stekker uit ambtelijke fusie, 8-12-2017.
- BMC Advies, Evaluatie Bestuursdienst Ommen-Hardenberg 2015, Amersfoort, juli 2015.
- Deloitte, Evaluatie financieel verdeelmodel ambtelijke samenwerking gemeenten Ommen en Hardenberg, januari 2015.
- Gemeente Ommen, Ommen 4.0, Houtskoolschets, april 2018.
- Gemeente Renkum, Rapport Werkgroep RTA Besturingsfilosofie “Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen”, 2013.
- Korsten, A.F.A. Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services, Bestuursmiddelen 2004.
- Korsten, A.F.A., Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept. Overzicht van 45 pogingen om te komen tot ambtelijke fusie van gemeenten, 2017.
- KplusV, Toekomst uitvoering bedrijfsvoeringstaken Gemeente Wageningen, 2021.
- KplusV, Inbesteden of aanbesteden, Arnhem 2022.
- Niaounakis, T.K. en J.L.T. Blank, Schaal en doelmatigheid van gemeenten Een overzicht van het onderzoek naar de relatie tussen schaal en kosten bij de lokale overheid, Delft 2019.
- Raad voor Openbaar Bestuur, Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. 2015.
- Rekenkamercommissie Ommen, Onderzoek naar de sturing van verbonden partijen door de gemeenteraad van Ommen, Sneek 2018.
- Rekenkamercommissie Ommen, Rapport van het onderzoek naar sturing in het SOCIAAL DOMEIN in de gemeente Ommen, Sneek 2019.
- Rekenkamer Lelystad, Regie in Uitvoering Een onderzoek naar ambities en praktijk bij de gemeente Lelystad, 2019.
- Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden, 2013.
- Speulman, A.J., ‘Eén voor allen’. Onderzoek naar totstandkoming ambtelijke fusies in de provincie Overijssel, Nijmegen, 2012.
- Stichting De regisserende gemeente, Een veranderende samenleving, een veranderende overheid, 2012.
- Tenkink, R, Van einde Bestuursdienst Ommen Hardenberg naar nieuwe organisatie Ommen 4.0, ongepubliceerd.

Documenten Bestuursdienst Ommen-Hardenberg

- Gemeenschappelijke Regeling werkorganisatie gemeenten Hardenberg en Ommen, 19 juni 2012.
- Afsprakenlijst presidia Ommen en Hardenberg, 11 september 2017.

- Akkoord Ontvlechting Bestuursdienst Ommen – Hardenberg, 25 juni 2018.
- Liquidatieplan Opheffing Gemeenschappelijke Regeling Bestuursdienst Ommen – Hardenberg, 6 september 2018.



Documenten van de gemeenten

- College B&W Hardenberg, Voorstel aan de raad voor een onderzoek naar voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie, 10 oktober 2016.
- College B&W Hardenberg, Brief aan de gemeenteraad, 18 november 2017.
- College B&W Hardenberg, brief 5 december 2017, Brief Besluit tot uittreding 7 december 2017.
- College van B&W Ommen, Aanbiedingsbrief tussenevaluatie, 19 januari 2014.
- College B&W Ommen, GR Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 29 januari 2018.
- Gemeente Ommen, Nota Verbonden Partijen, juni 2019.
- Gemeenteraad Ommen, Zienswijze raad Ommen begroting 2014 Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 22 mei 2013.
- Gemeenteraad Ommen, Raadsvoorstel akkoord ontvlechting bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 25 juni voor raadsvergadering 12 juli 2018.
- Gemeenteraad Ommen, Raadsvoorstel opheffing gemeenschappelijke regeling bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 7 september voor raadsvergadering 27 september 2018.
- Mw. E.J. Bakelaar, Motie Bestuurlijke samenwerking Ommen, Hardenberg. Raadsvergadering 15 december 2016.
- E.J. Bakelaar, Motie – Doorontwikkeling Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, 9 november 2017.
- Gemeente Hardenberg, Persbericht: Hardenberg stapt uit de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg 7 december 2017.
- Gemeente Ommen, Persbericht: Verbazing in Ommen 7 december 2017.
- Gemeente Ommen, Persbericht: Ommen nodigt Hardenberg uit om gesprek aan te gaan over scheiden der wegen, 20 december 2017.
- <https://ommen.raadsinformatie.nl/vergadering/> diverse nummers.

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

Vestiging Rotterdam

Stationsplein 45
(Groot Handelsgebouw)
3013 AK Rotterdam
4de verdieping
Ruimte A4.004
T +31 (0)10 254 00 17



E info@kplusv.nl

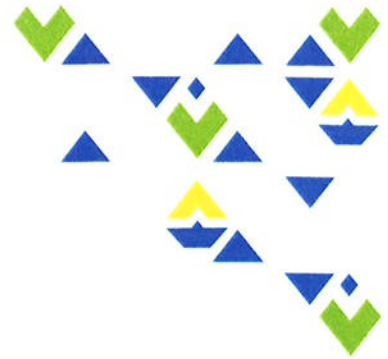
I www.kplusv.nl

CONCEPT

Thema's







Aan de leden van de rekenkamercommissie

7730 AC Ommen
Bezoekadres Chevallerastraat 2
7731 EE Ommen
Internet www.ommen.nl
Telefoon 14 0529

Uw kenmerk

Zaaknummer 542285

Behandeld door Jan Blaauw

Ommen, 7 juli 2023

Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek 2023

Geachte leden van de rekenkamer,

Door de gemeenteraad is aan u opdracht gegeven voor het doen van een onderzoek naar de rol van de raad bij de ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg (BOH) in 2018 en bij de opzet van de regio-netwerk gemeente Ommen 4.0 in 2019. Het doel is te onderzoeken op welke wijze de raad optimaal kan worden betrokken bij de ontwikkeling van de gemeente Ommen de komende jaren. Het onderzoek is in 2022 en 2023 uitgevoerd door KplusV. Het onderzoek rapport is opgeleverd en aan ons college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Deze treft u hierbij aan.

Het rapport geeft een goede en herkenbare weergave van het proces zoals dit is doorlopen vanaf de breuk in de samenwerking met Hardenberg en de vorming van de eigen organisatie 4.0.

De aanbevelingen sluiten in algemene zin aan bij de wijze waarop we werken of willen ontwikkelen.

Wij kunnen het beeld van het rapport en de aanbevelingen dan ook onderschrijven en komt dit in grote lijnen overeen met de door ons gewenste ontwikkelingen.

Wij zijn van mening dat in de hectische periode van de ontvlechting, maar ook in de jaren hierna door de raad veel ondersteuning is gegeven en begrip is geweest voor de effecten van de keuze om een zelfstandige gemeente te blijven. Wellicht wat minder expliciet uitgesproken in de diverse bijeenkomsten zijn wij wel van mening dat de raad, mede door deze betrokkenheid, wel degelijk actief haar rol heeft genomen in ieder geval meer als uit het rapport blijkt. Ten aanzien van de aanbevelingen merken wij op dat we deze kunnen onderschrijven en een aantal al in ontwikkeling of gerealiseerd zijn. Wel willen wij aandacht vragen voor het feit dat het zijn van een kleine gemeente in het toenemend en steeds complexer veld van de taken die we als lokaal bestuur moeten uitvoeren dit uit besteden van werk of samenwerking vereist. Samenwerking is optimaal als dit voor alle partijen tot synergie leidt en dit soms ten kosten kan gaan van een stukje autonomie. Daarnaast vraag niet alleen ons model maar ook de samenleving om slagvaardig te kunnen handelen ook in samenwerking.

Graag gaan we mede aan de hand van de aanbevelingen met de raad in gesprek hoe we een en ander in praktijk kunnen brengen. Hierbij willen we ook graag met de raad in gesprek hoe we een gedeeld beeld kunnen vormen over onze gemeente richting 2030 en verder.

Heeft u nog vragen?

Heeft u nog vragen of wilt u reageren op deze brief, dan kan dat via het contactformulier op onze website of per post. Vermeld dan altijd het zaaknummer van deze brief.

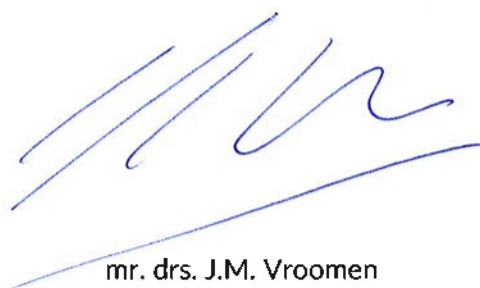
Burgemeester en wethouders van de gemeente Ommen,

Gemeentesecretaris,

Burgemeester,



J.W.H. Blaauw



mr. drs. J.M. Vroomen

REKENKAMER OMMEN

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Ommen
Postbus 100
7730 AC Ommen

Ommen, 20 juli 2023

Geachte leden van het college,

Wij hebben van u de bestuurlijke reactie ontvangen op het onderzoeksrapport 2022: 'Rol van de raad bij de ontwikkeling van de organisatie'. Wij danken u hartelijk voor deze reactie.

Allereerst merken wij op dat de Rekenkamer geen opdracht heeft gekregen van de raad om onderzoek te doen naar de rol van de raad bij de ontwikkeling van de organisatie, maar dat de Rekenkamer dit onderwerp heeft uitgekozen voor onderzoek 2022 nadat zij hierover met het Presidium uit de raad de verschillende onderzoeksthema's heeft besproken, waaronder dit onderzoeksthema.

Verder zijn wij er blij mee dat u het beeld van het rapport en de aanbevelingen onderschrijft en dat uw college met de raad in gesprek gaat om te kijken hoe de aanbevelingen het beste uitgevoerd kunnen worden. Ook het feit dat u met de raad in gesprek gaat om te onderzoeken hoe een gedeeld beeld gevormd kan worden over de organisatie richting 2030 en daarna juichen wij toe.

De Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar het verdere proces naar aanleiding van dit Rekenkameronderzoek en wenst u veel succes toe bij de ontwikkelingen.

Met vriendelijke groet,

F.P.M. Willeme,
Voorzitter rekenkamercommissie Ommen