



Bestuurlijk rapport vooronderzoek SWO

Gezamenlijk onderzoek van
de rekenkamercommissies
Hoogeveen en De Wolden

29 november 2018

Voorwoord

De Rekenkamercommissies van Hoogeveen en De Wolden hebben beide in 2017 de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen SWO als mogelijk onderwerp voor een verkenning aangemerkt. Met het oog op de doelmatigheid en effectiviteit hebben deze commissies eind 2017 besloten gezamenlijk vooronderzoek te doen naar deze ambtelijke fusie. Bij de rekenkamerfunctie past dat dit vooronderzoek vanuit het raadsperspectief is opgezet. Dat betekent bijvoorbeeld dat de door de raden van beide gemeenten vastgestelde kaders de rode draad in deze verkenning vormen.

In het rapport van een vooronderzoek ontbreken anders dan bij een gebruikelijk rekenkameronderzoek conclusies en aanbevelingen. Omdat het om een vooronderzoek gaat, is de gangbare ronde van hoor en wederhoor achterwege gebleven.

Wel bevat deze rapportage op basis van een scan van relevante documenten van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden en van SWO antwoorden op de vooraf in het Plan van Aanpak voor dit vooronderzoek geformuleerde hoofdvragen. Die beantwoording van de hoofdvragen is gebaseerd op de antwoorden op de deelvragen. Deze antwoorden zijn in dit Bestuurlijk rapport van het vooronderzoek SWO opgenomen. Daarbij hebben de rekenkamercommissies tevens enkele overwegingen voor de raden van Hoogeveen en De Wolden aangegeven.

Passend bij de hiërarchie van de doel- en vraagstelling van dit onderzoek zijn de antwoorden op deze deelvragen weer ontleend aan de bevindingen. Die zijn per subdeelvraag beschreven in het bijgevoegde Feitenrapport Vooronderzoek SWO.

De rekenkamercommissies hebben dit vooronderzoek zelf uitgevoerd met als onderzoekers Menno Visser (Hoogeveen) en Jan Jorritsma (De Wolden).

De gecombineerde bestuurlijke en ambtelijke reactie op de rapportages is met een nawoord van de rekenkamercommissies aan het bestuurlijk rapport toegevoegd.

De Rekenkamercommissie van Hoogeveen,

E. De Haan
M. Visser

De Rekenkamercommissie van De Wolden,

J.P. Jorritsma
J. Tjalsma
E. Van Veen

Beantwoording hoofdvragen

De centrale onderzoeksvragen of hoofdvragen voor dit vooronderzoek luiden:

1. *Is er reden voor uitgebreid onderzoek naar de praktijk van de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen (SWO) in relatie tot de veronderstellingen van de betrokken raden voor de totstandkoming van deze fusieorganisatie per 1-1-2015?*
2. *Welke doel- en vraagstelling kunnen de rekenkamercommissies van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden verbinden aan een (mogelijk) hoofdonderzoek?*

De beantwoording van deze vragen is gebaseerd op de antwoorden op de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn de beleidstheorieën van de gemeente Hoogeveen en de gemeente De Wolden voor de fusieorganisatie SWO?*
2. *Wat is er op hoofdlijnen gebeurd in de voorbereiding van de fusieorganisatie SWO en wie of welke organen hebben welke cruciale keuzes op grond waarvan gemaakt?*
3. *In hoeverre ligt de SWO bij de realisering van haar doelstellingen en andere veronderstellingen op koers?*
4. *Welke mogelijkheden hebben de raden om de raadsrollen gestalte te geven?*

Afweging rekenkamercommissies

De rekenkamercommissies van Hoogeveen en De Wolden hebben voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvragen de door de raden van Hoogeveen en De Wolden gestelde kaders en de bevindingen naast elkaar geplaatst.

Kaders

In juni 2013 hebben de gemeenteraden de volgende kaders vastgesteld:

- a. De samenvoeging betreft een ambtelijke samenvoeging. Een gemeentelijke herindeling is niet aan de orde: de beide gemeenten blijven bestuurlijk als zelfstandige entiteit intact.
- b. Het doel van de samenvoeging is:
 1. Behoud of versterking van de kwaliteit
 2. Terugdringen van de kwetsbaarheid
 3. Beheersing van de kosten
- c. Samenvoeging vindt plaats op basis van evenwaardigheid, beide gemeenten hebben vanuit de eigen kracht de andere gemeente het nodige te bieden, samen kunnen ze elkaar versterken.
- d. De samenvoeging leidt tot een kwalitatief vergelijkbare of betere dienstverlening. Beide gemeenten blijven op dezelfde of betere wijze bereikbaar voor de inwoners. De beide gemeenten blijven als zelfstandig bestuur herkenbaar voor de eigen inwoners, instellingen en bedrijven.
- e. Samenvoeging vindt plaats met inachtneming van de bestaande huisvesting. Dit betekent dat de bestaande gemeentehuizen in gebruik blijven. Gemeenten behouden hun eigen loketten voor de inwoners.
- f. De samenvoeging verloopt per saldo budgettair neutraal. Kosten worden zo veel mogelijk voorkomen. Daar waar sprake is van kosten worden deze in de bedrijfsvoering terugverdiend.
- g. De samenvoegingsvorm wordt pragmatisch ingevuld. De vorm past bij datgene wat we willen bereiken en leidt tot een efficiënt bestuurbare en toekomstbestendige ambtelijke organisatie.
- h. De samenvoeging impliceert niet dat samenwerking met andere partners wordt uitgesloten. De primaire focus ligt echter op samenwerking tussen de gemeente De Wolden en de gemeente Hoogeveen. Bestaande samenwerkingsafspraken met andere gemeenten worden gerespecteerd.

Antwoord op de centrale onderzoeksvragen

De rekenkamercommissies stellen het volgende vast:

1. Ten aanzien van bovengenoemde kaders kan het volgende worden geconstateerd:
 - Kader a – ambtelijke samenvoeging, bestuurlijke zelfstandigheid - is gerealiseerd.
 - Wat betreft kader b1 – behoud of versterking kwaliteit - kon geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat de kwaliteit van het werk significant is gewijzigd.

- Wat betreft kader b2 – verminderen kwetsbaarheid- kon geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat de kwetsbaarheid is teruggedrongen.
- Wat betreft kader b3 – kostenbeheersing - werkte SWO in 2015 en 2016 binnen de financiële kaders. In 2017 is een negatief resultaat geboekt. In het eerste jaar heeft de SWO € 1mln. en € 0,6 mln. als positief resultaat teruggeboekt naar de gemeenten en is door het *stand still*-principe op periodieken in de salarissen een extra 'bezuiniging' van circa 0,4 mln. gerealiseerd.

Volgens de toelichting bij de jaarrekening 2017 zijn de oorzaken van het tekort structureel. De colleges wijzen onder meer op externe factoren zoals de effecten van nieuwe wetgeving en de krappe arbeidsmarkt. In de bestuurlijk-ambtelijke reactie benadrukt het bestuur het btw-nadeel als gevolg van de fusie als 'samenwerkingsboete'. Het nadeel over 2017 is een gevolg van extra diensten in de bedrijfsvoering door wettelijke verplichtingen (informatieveiligheid, privacy, rechtmatigheid). Niet aantoonbaar is dat het tekort verband houdt met de vorming van de SWO.

- Wat betreft kader c – evenwaardigheid - kon geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat dit kader niet is gerealiseerd.
 - Wat betreft kader d - kwalitatief vergelijkbare of betere dienstverlening - kon geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat de dienstverlening van beide gemeenten sinds 2015 significant is gewijzigd.
 - Kader e – gebruik beide gemeentehuizen - is gerealiseerd.
 - Kader f – de vorming verloopt per saldo budgettair neutraal - is gerealiseerd.
 - Wat betreft kader g – pragmatische invulling samenwerking - en kader h – andere samenwerkingsmogelijkheden - kon geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat deze kaders niet gerealiseerd zijn.
2. Over de kaders b1, b2, c, d, g en h geen oordeel kan worden gegeven wegens het ontbreken van relevante informatie en documentatie;

Verder kan het volgende geconstateerd worden:

- De kaders zijn deels strijdig met elkaar. Het verhogen van de kwaliteit (kader b1) of het verlagen van de kwetsbaarheid (kader b2) leidt veelal tot hogere kosten (kader b3).
- De gestelde kaders, doelen en andere veronderstellingen zijn maar beperkt onderzoekbaar, toetsbaar en/of meetbaar. Het is maar beperkt mogelijk deze beter onderzoekbaar, toetsbaar en/of meetbaar te maken.
- De gemeenteraden hebben een deel van de noodzakelijke informatie gekregen om te kunnen toetsen of de kaders gerealiseerd zijn.
- De gemeenteraden hebben lokale invulling kunnen geven aan enkele beleidsdocumenten die in beide gemeenteraden aan de orde zijn geweest.
- Er kon geen voorbeeld gevonden worden waarbij onafhankelijke ambtelijke advisering een probleem is geweest.

Beantwoording deelvragen

De beantwoording van de centrale onderzoeksvragen is gebaseerd op de antwoorden op de deelvragen.

Deelvraag 1. Wat zijn de beleidstheorieën van de gemeente Hoogeveen en de gemeente De Wolden voor de fusieorganisatie SWO?

Basis:

De bevindingen in paragraaf 1 (pp. 2-6) van het Feitenrapport vooronderzoek SWO vormt de basis voor de beantwoording van deze deelvraag.

De colleges van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden koersen voor hun samenwerking vanaf de start in 2012 op ambtelijke samenvoeging. De raad van Hoogeveen reageert direct positief op de samenvoeging, terwijl de raad De Wolden aanvankelijk (tot maart 2014) terughoudend is in een keuze tussen ambtelijke samenwerking en ambtelijke samenvoeging. Gedurende het gehele proces van besluitvorming beogen de samenwerkingsgemeenten, zoals de gemeenschappelijke regeling in 2014 en 2015 beschrijft: "de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening te optimaliseren, de kwetsbaarheid van de respectievelijke ambtelijke organisaties te beperken en de kosten van de uitvoering van de gemeentelijke taken zo goed mogelijk te beheersen." De koers is vanaf 2012 gericht op 1 januari 2015 als realiseringsdatum. Een belangrijke gebeurtenis is in beide raden de vaststelling van de kaders voor de fusieorganisatie in juni 2013 (Kadernotitie voor de ambtelijke samenwerking).

Tijdens dit proces krijgen de verwachtingen en veronderstellingen van colleges en raden in onderlinge interactie steeds meer vorm en inhoud in een reeks van documenten. Deze interactie wordt ondersteund door de ambtelijke organisaties met ondermeer interne werkgroepen en de eigen informatieverzameling door de raden. De zelfstandigheid van de gemeenten als bestuurlijke entiteit en, in samenhang daarmee, de positionering van de gemeenteraden staat in die 'eigen' informatievoorziening centraal. Vlak voor de raadsverkiezingen op 19 maart 2014 geven de raden groen licht voor de ambtelijke fusie met als juridische vorm een gemeenschappelijke regeling. De interactie komt onder meer tot uiting in de besluitvorming over de Gemeenschappelijke Regeling voor de bedrijfsvoeringsorganisatie (GR SWO), en de raadsvoorstellen bij deze GR SWO van juni/juli 2014.

Raadsvoorstellen GR SWO juni/juli 2014

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling is, naar aanleiding van eerdere besprekingen met de raden, een aantal specifieke aanpassingen opgenomen. De belangrijkste aanpassingen hebben betrekking op het volgende.

- a. De raden kunnen hun colleges de opdracht verstrekken bepaalde voorstellen te doen gericht op financiële bijsturing binnen het openbaar lichaam.
- b. De deelnemers hebben ieder een planning en controlcyclus. De planning & controlcyclus van het Openbaar Lichaam wordt hierop afgestemd.
- c. Indien er binnen het AB of binnen het DB een geschil ontstaat dan moet het geschil aan een onafhankelijk arbiter kunnen worden voorgelegd.

Deze opmerkingen zijn verwerkt in de tekst van de GR.

Deelvraag 2. Wat is er op hoofdlijnen gebeurd in de voorbereiding van de fusieorganisatie SWO en wie of welke organen hebben welke cruciale keuzes op grond waarvan gemaakt?

Basis:

De bevindingen in paragraaf 2 (pp. 7-8) van het Feitenrapport vooronderzoek SWO vormt de basis voor de beantwoording van deze deelvraag.

De SWO is in een interactief bestuurlijke proces van de colleges en de raden tot stand gekomen. De raden hebben in een reeks van besluiten mede vorm gegeven aan de vorming van de bedrijfsvoeringsorganisatie SWO. De door de colleges voorgestelde kaders zijn door de raden overgenomen. De raden hebben vanuit de eigen positie veronderstellingen verwachtingen toegevoegd en accenten gelegd. Dat is gebeurd met ruimte voor elkaar, waardoor lokale oplossingen mogelijk zijn geworden voor bijvoorbeeld de griffie, de keuze van de accountant, de

Bestuurlijk rapport vooronderzoek SWO De Wolden Hoogeveen

eigen rekenkamercommissie en een eigen P&C-cyclus. Voor de verkiezingen in 2014 hebben de raden zich positief uitgesproken over de samenvoeging van de ambtelijke organisaties onder de paraplu van de GR SWO.

Deelvraag 3. In hoeverre ligt de SWO bij de realisering van haar doelstellingen en andere veronderstellingen op koers?

Basis:

De bevindingen in paragraaf 3 (pp. 9-11) van het Feitenrapport vooronderzoek SWO vormt de basis voor de beantwoording van deze deelvraag.

De verkenning toont het volgende beeld van de realisering van de in de Kadernotitie voor de ambtelijke samenvoeging vastgestelde kaders.

Kader	Bevindingen vooronderzoek
a. Ambtelijke samenvoeging, bestuurlijke zelfstandigheid	Gerealiseerd.
b. Doelen 1. behoud of versterking van kwaliteit 2. verminderen kwetsbaarheid 3. kostenbeheersing	1. en 2. geen informatie over significante wijziging t.o.v. periode voor samenvoeging 3. gerealiseerd in 2015 en 2016, niet in 2017
c. Evenwaardigheid	Geen informatie over niet-realiseren kader aangetroffen.
d. Kwalitatief vergelijkbare of betere dienstverlening	Geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat de dienstverlening van beide gemeenten sinds 2015 significant is gewijzigd.
e. Gebruik beide gemeentehuizen	Gerealiseerd.
f. Per saldo budgettair neutraal	Gerealiseerd.
g. Pragmatische invulling samenwerking	Geen informatie gevonden worden waaruit blijkt dat deze kaders niet gerealiseerd zijn.
h. Andere vormen van ambtelijke samenwerking	

De SWO heeft te maken met allerlei factoren waarmee alle publieke organisaties, waaronder gemeenten, meer moeten omgaan zoals nieuwe wetgeving, krapte op de arbeidsmarkt en nieuwe taken en opdrachten.

Deelvraag 4. Welke mogelijkheden hebben de raden om de raadsrollen gestalte te geven?

Basis:

De bevindingen in paragraaf 4 (pp. 12-13) van het Feitenrapport vooronderzoek SWO vormt de basis voor de beantwoording van deze deelvraag.

De rollen van de raden zijn in formele zin niet gewijzigd. De gemeenteraden kunnen aan de hand van de gestelde kaders - doelen, voorwaarden en randvoorwaarden – hun controlerende taak uitoefenen. Met een beperkt aantal heldere beleidskaders met dito randvoorwaarden en actief toezicht op de beleidsrealisatie kunnen de raden de bestuurlijke zelfstandigheid van hun gemeenten borgen. De organisatie kan die rollen van de raden ondersteunen, de organisatievorm is daarvoor minder van belang.

Gecombineerd bestuurlijke en ambtelijke reactie

DATUM 13 november 2018
ONDERWERP Gecombineerd bestuurlijke-ambtelijke reactie op vooronderzoek SWO
"Bestuurlijk rapport SWO" d.d. oktober 2018

Geachte leden van de Rekenkamercommissies,

Wij ontvingen het concept van uw Bestuurlijk rapport vooronderzoek SWO, gedateerd oktober 2018 en de daaraan ten grondslag liggende Nota van bevindingen, getiteld "Feitenrapport vooronderzoek SWO".

Hoewel conform afspraak, stellen wij het op prijs dat wij in de gelegenheid zijn gesteld hierop te reageren. Hieronder geven wij eerst onze bestuurlijke en daarna onze ambtelijke reactie paginagewijs weer.

Bestuurlijke reactie

In het rapport van het vooronderzoek ontbreken anders dan bij een gebruikelijk rekenkameronderzoek conclusies en aanbevelingen. Wel bevat deze rapportage op basis van een scan van relevante documenten van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden en van de SWO antwoorden op de vooraf in het Plan van Aanpak voor dit vooronderzoek geformuleerde hoofdvragen.

Wij herkennen daarbij het dilemma van de rekenkamers en gaan om die reden op een aantal punten een reactie geven.

Wij zien dat de rekenkamers breed en diepgaand de vragen van de raad hebben opgepakt. Uit het onderzoek maken wij op dat het bestuur van de SWO in dit proces heeft gewerkt binnen de door de raden gestelde kaders dan wel nog aan het werken is en blijft werken aan die kaders. Daarbij denken wij o.a. aan de uitwerking en realisatie van de dienstverleningsvisie, inkoopbeleid en informatieveiligheid.

Inhoudelijk herkennen wij veel van wat u heeft geconstateerd. Daarbij ondersteunen wij de gemaakte ambtelijke reactie en hopen dat dit zal leiden tot vervolmaking van uw vooronderzoek.

Ambtelijke reactie

Bestuurlijk rapport.

Beantwoording hoofdvragen, deelvraag 1 ter aanvulling, bij de fusievorming is het '7s model' van McKinsey gebruikt. Wij verwijzen u daarvoor graag naar de missie- en contourennota van de nieuwe organisatie, die toen en ook nu nog de belangrijkste leidraad is voor de wijze waarop de organisatie is gevormd.

Kader b2:

Misschien niet direct zichtbaar, maar in het functiehuis zijn er op vele plaatsen in de organisatie effecten van een verminderde kwetsbaarheid zichtbaar. Wij denken daarbij aan een versterking van juridisch en financieel control, beleidskracht op diverse vlakken bijvoorbeeld wonen, sociaal, inkoop, hrm en communicatie.

Kader b3:

Ten aanzien van de rekeningresultaten merken wij op dat uw stelling juist is dat de afgesproken bezuinigingen zijn behaald. Wij constateren verder dat in het eerste jaar nog 1 miljoen en 6 ton in 2016 als positief resultaat teruggeboekt konden worden naar de beide gemeenten.

Daarnaast is door het stand still principe in de begroting op periodieken in de salarissen een extra "bezuiniging" van ca. 4 ton per jaar gerealiseerd.

- a. De resultaten over 3 jaar bezien per saldo positief waren,
- b. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat het nadelig resultaat over 2017 voor bijna de helft bestond uit de 'samenwerkingsboete', dat is het btw-nadeel wat ontstaan is ten gevolge van de fusie.
- c. Het nadeel over 2017 voor een groot gedeelte is ontstaan ten gevolge

Bestuurlijk rapport vooronderzoek SWO De Wolden Hoogeveen

van extra diensten in de bedrijfsvoering ten gevolge van wettelijke verplichtingen (informatieveiligheid, privacy, rechtmatigheid). De SWO heeft deze diensten wel uitgevoerd, maar daar niet direct extra middelen voor gevraagd. Dit structurele effect is overigens in de begroting voor 2019 gerepareerd.

Kader d:

De dienstverlening in beide gemeenten is in 2016 gemeten zoals ook door u in het feitenrapport onderkend. Voor een jonge organisatie waar het risico is dat de dienstverlening in de eerste periode minder of gelijk gewaardeerd wordt, zijn wij content met de constatering dat in beide gemeenten de kwaliteit van dienstverlening is toegenomen.

Kader f:

Uw commissie vertaalt dit naar de omvang van de rekeningresultaten van de SWO over 2015, 2016 en 2017. Echter dit kader ging om de fusie zelf, die budgettair neutraal zou verlopen. Daarvan constateren wij dat dat inderdaad het geval is geweest.

Verder schrijft u op deze pagina:

“De gemeenteraden hebben een deel van de noodzakelijke informatie gekregen om te kunnen toetsen of de kaders gerealiseerd zijn”.

Wij vragen ons af welk deel dan niet. Wat ons betreft hebben wij alles geleverd wat was afgesproken.

U schrijft ook dat er mogelijk strijdigheid is tussen de kaders van kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit. Wij kennen deze onderzoeken, maar juist het Coelo heeft aangegeven dat gemeentelijke organisaties die voor circa 80.000 inwoners werken, de meest efficiënte en doelmatige organisaties zijn.

Over het kader kwaliteit willen we nog het volgende opmerken:

Kwalitatief vergelijkbare of betere dienstverlening betrof ook de herkenbaarheid en bereikbaarheid. Ten aanzien van die punten kunnen we stellen dat we door een aantal expliciete keuzes op zijn minst een vergelijkbare dienstverlening hebben gerealiseerd.

Beide gemeentehuizen zijn voor de inwoners volledig opengebleven, er is minimale profilering van de SWO geweest ten opzichte van beide gemeenten, er is sprake van toegenomen digitale mogelijkheden etc. We realiseren ons met u dat dit lastig is te meten, maar we constateren in ieder geval dat er impulsen zijn geweest om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Feitenrapport

Pagina 6:

U stelt dat bij de tussenevaluatie de verdeelsleutel niet is gewijzigd. Wij vullen graag aan dat er wél een herberekening heeft plaatsgevonden. De percentages zijn daarbij licht (<1%) gewijzigd. Van 71,55% (Hoogeveen) en 28,45% (De Wolden) naar 72,15% en 27,85%. Deze actualisatie vindt overigens vanaf 2018 jaarlijks plaats.

Pagina 9:

Bij de bronnen zouden wat ons betreft ook de informele sessies die de algemeen directeur periodiek met de raden belegt genoemd kunnen worden genomen. Overigens hebben deze het kader van een “benen op tafel gesprek” en wordt er daarom ook geen verslag gemaakt. Verderop schrijft u daar overigens wel over.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,
Namens het Bestuur,

Roger de Groot,
Voorzitter

Nawoord rekenkamercommissies Hoogeveen en De Wolden

De leden van de rekenkamercommissie van Hoogeveen en De Wolden hebben met belangstelling kennis genomen van de gecombineerde bestuurlijke en ambtelijke reactie op het "Bestuurlijk rapport SWO" van 13 november 2018.

Dit nawoord beschrijft het commentaar van de beide rekenkamercommissies. De opzet van het nawoord volgt puntsgewijs de bestuurlijke en ambtelijke reactie, die hierna cursief is weergegeven.

Bestuurlijke reactie

Reactie

Uit het onderzoek maken wij op dat het bestuur van de SWO in dit proces heeft gewerkt binnen de door de raden gestelde kaders dan wel nog aan het werken is en blijft werken aan die kaders. Daarbij denken wij o.a. aan de uitwerking en realisatie van de dienstverleningsvisie, inkoopbeleid en informatieveiligheid.

Commentaar rekenkamercommissies

De conclusie dat het bestuur van de SWO heeft gewerkt binnen alle gestelde kaders kan niet volledig worden gestaafd op basis van de bevindingen van dit verkennend onderzoek. Wel is vastgesteld dat de start van de SWO binnen deze kaders heeft plaatsgevonden.

De door de beide gemeenteraden gestelde kaders - doelen en (rand)voorwaarden- zijn belangrijke toetsstenen voor het raadstoezicht en de bestuurlijke verantwoording. De gemeenteraden zijn voor hun toezicht voor een groot deel afhankelijk van de bestuurlijke informatie in de verantwoording bij de jaarverslagen van de SWO. Deze jaarlijkse verantwoording van het SWO-bestuur aan de gemeenteraden via de jaarrekeningen-SWO geeft onvoldoende inzicht in hoeverre de SWO binnen de kaders functioneert. De verantwoording is vooral gericht op de financiële resultaten, de aandachtsgebieden en prioriteiten van de SWO.

Wij zullen in de aanbiedingsbrieven bij dit onderzoek nader ingaan op het toezicht en de verantwoording.

Terecht beschrijft de bestuurlijke reactie de mogelijke noodzaak van regelmatige actualisatie van de kaders.

Ambtelijke reactie

1. Kaderstelling

Reactie beantwoording hoofdvragen/deelvraag 1 missie- en contourennota

Gewezen wordt op de missie- en contourennota die de belangrijkste leidraad is voor de wijze waarop de organisatie is gevormd.

Commentaar

De missie- en contourennota is een belangrijk document voor de werkwijze van de fusieorganisatie. In dit onderzoek is de werking van de missie- en contourennota niet onderzocht. Ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad vormen de vastgestelde bestuurlijke kaders de basis voor het rekenkameronderzoek.

Kader b2: verminderde kwetsbaarheid

Reactie

Misschien niet direct zichtbaar, maar in het functiehuis zijn er op vele plaatsen in de organisatie effecten van een verminderde kwetsbaarheid zichtbaar. Te denken valt aan versterking juridisch en financieel control en beleidskracht op diverse vlakken.

Commentaar

De beschreven invulling van het functiehuis kan een bijdrage leveren aan de verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie. Op basis van het verkennend onderzoek kan niet worden vastgesteld of dit ook feitelijk het geval is.

Kader 3b: financiën en bezuinigingen

Reactie

Ten aanzien van de rekeningresultaten merken wij op dat uw stelling juist is dat de afgesproken bezuinigingen zijn behaald. Wij constateren verder dat in het eerste jaar nog 1 miljoen en 6 ton in 2016 als positief resultaat teruggeboekt konden worden naar de beide gemeenten. Daarnaast is door het stand still principe in de begroting op periodieken in de salarissen een extra "bezuiniging" van ca. 4 ton per jaar gerealiseerd.

- a. De resultaten over 3 jaar bezien per saldo positief waren,*
- b. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat het nadelig resultaat over 2017 voor bijna de helft bestond uit de 'samenwerkingsboete', dat is het btw-nadeel wat ontstaan is ten gevolge van de fusie.*
- c. Het nadeel over 2017 voor een groot gedeelte is ontstaan ten gevolge van extra diensten in de bedrijfsvoering ten gevolge van wettelijke verplichtingen (informatieveiligheid, privacy, rechtmatigheid). De SWO heeft deze diensten wel uitgevoerd, maar daar niet direct extra middelen voor gevraagd. Dit structurele effect is overigens in de begroting voor 2019 gerepareerd.*

Commentaar

Deze aanvullende informatie plaatst de bevindingen van de rekenkamercommissies in een bredere context. Deze informatie is toegevoegd aan het rapport.

Kader d: dienstverlening

Reactie

De dienstverlening in beide gemeenten is in 2016 gemeten zoals ook door u in het feitenrapport onderkend. Voor een jonge organisatie waar het risico is dat de dienstverlening in de eerste periode minder of gelijk gewaardeerd wordt, zijn wij content met de constatering dat in beide gemeenten de kwaliteit van dienstverlening is toegenomen. Op pagina 3 van de reactie geeft het bestuur van SWO een toelichting op het kader 'kwaliteit'.

Commentaar

De rekenkamercommissies nemen kennis van deze informatie en spreken geen oordeel uit over de kwaliteit van de dienstverlening. Die beoordeling maakt geen deel uit van dit verkennend onderzoek.

Kader f: budgettaire neutraliteit samenvoeging

Reactie

Uw commissie vertaalt dit naar de omvang van de rekeningresultaten van de SWO over 2015, 2016 en 2017. Echter dit kader ging om de fusie zelf, die budgettair neutraal zou verlopen. Daarvan constateren wij dat dat inderdaad het geval is geweest.

Commentaar

Dit kader geldt inderdaad uitsluitend voor de fusie van beide organisaties. De formulering in de rapportage is dan ook aangepast.

Verder

Reactie

"De gemeenteraden hebben een deel van de noodzakelijke informatie gekregen om te kunnen toetsen of de kaders gerealiseerd zijn".

Wij vragen ons af welk deel dan niet. Wat ons betreft hebben wij alles geleverd wat was afgesproken.

Commentaar

Bedoeld is dat heldere kaderstelling, als toetsstenen voor het raadstoezicht, en de verantwoording hierover gedeeltelijk ontbreekt. Het gaat hierbij met name om heldere en expliciete doelen ten aanzien van de versterking van kwaliteit, het verminderen van kwetsbaarheid en de beheersing van kosten. Tot de vastgestelde kaders behoren eveneens de basisvoorwaarden (ambtelijke fusie/behoud zelfstandigheid en evenwaardigheid) en enkele randvoorwaarden.

Mogelijke strijdigheid doelen

Reactie

U schrijft ook dat er mogelijk strijdigheid is tussen de kaders van kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit. Wij kennen deze onderzoeken, maar juist het Coelo heeft aangegeven dat gemeentelijke organisaties die voor circa 80.000 inwoners werken, de meest efficiënte en doelmatige organisaties zijn.

Commentaar

De mogelijke strijdigheid van of spanning tussen de gestelde doelen doet zich regelmatig voor en vraagt om een zorgvuldige afweging. Deze opmerking plaatsen wij in de richting van de gemeenteraden. Wij hebben kennisgenomen van de uitspraak van het Coelo over de meest efficiënte en effectieve organisaties.

Feitenrapport

Reactie pagina 6

U stelt dat bij de tussenevaluatie de verdeelsleutel niet is gewijzigd. Wij vullen graag aan dat er wél een herberekening heeft plaatsgevonden. De percentages zijn daarbij licht (<1%) gewijzigd. Van 71,55% (Hoogeveen) en 28,45% (De Wolden) naar 72,15% en 27,85%. Deze actualisatie vindt overigens vanaf 2018 jaarlijks plaats.

Commentaar

Deze informatie leidt tot aanpassing van de genoemde passage van het feitenrapport.

Reactie pagina 9

Bij de bronnen zouden wat ons betreft ook de informele sessies die de algemeen directeur periodiek met de raden belegt genoemd kunnen worden genomen. Overigens hebben deze het kader van een "benen op tafel gesprek" en wordt er daarom ook geen verslag gemaakt. Verderop schrijft u daar overigens wel over.

Commentaar

Deze informatie stemt overeen met het bij de start van deze verkenning gevoerde oriënterend overleg met de algemeen directeur. Door het ontbreken van documenten hebben wij deze sessies ten onrechte niet toegevoegd. De tekst op pagina 9 is aangevuld.