



Regionale samenwerking

Rekenkameronderzoek naar de effectiviteit en meerwaarde
van regionale samenwerkingen in de gemeenten
Bunnik, Leusden, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde

Rapportage Bunnik



Rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand

Juli 2013



Colofon

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer D.J. Jans (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I. Spoor.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Bestuurlijke samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding onderzoek.....	11
1.2. Afbakening onderzoek.....	12
1.3 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen	13
1.4 Onderzoeksaanpak.....	14
1.5. Normenkader	15
1.6 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2 Gemeentelijk beleid ten aanzien van regionale samenwerkingen	17
2.1 Algemeen beleid en visie.....	17
2.2 Criteria voor samenwerken	21
2.3 Sturing door raad en college	21
2.4 Samenvatting gemeentelijk beleid.....	23
Hoofdstuk 3 Inkoopsamenwerking met gemeente Wijk bij Duurstede	25
3.1 Algemeen.....	25
3.2 Uitvoering van de inkoopsamenwerking binnen de gemeente Bunnik	27
3.3 Resultaten en verantwoording	28
3.4 Sturing door college en raad	30
3.5 Belangrijkste bevindingen	31
Hoofdstuk 4 GGD Midden Nederland	33
4.1 Historische ontwikkeling samenwerking GGD	33
4.2 Uitvoering van de samenwerking binnen de GGD Midden Nederland.....	35
4.3 Resultaten en verantwoording.....	36
4.4 Sturing door college en raad	39
4.5 Belangrijkste bevindingen	40

Hoofdstuk 5 Wsw: SWZ en BiGa	43
5.1 Algemeen.....	43
5.2 Uitvoering van het werkvoorzieningschap binnen de gemeente Bunnik	45
5.3 Resultaten en verantwoording.....	46
5.4 Sturing door college en raad	49
5.5 Belangrijkste bevindingen	50
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	53
6.1 Conclusies.....	53
6.2 Aanbevelingen.....	57
Hoofdstuk 7 Bestuurlijke reactie van het college	59
Hoofdstuk 8 Nawoord van de rekenkamercommissie	61
Bijlage 1 Literatuur en documenten	65
Bijlage 2 Respondenten	67

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het onderzoek naar de effectiviteit, meerwaarde en sturing door de gemeente van regionale samenwerkingen in de gemeente Bunnik. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2012 t/m april 2013 door de heer R. Kamphues (onderzoekscoördinator en lid van de rekenkamercommissie), de heer J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en mevrouw M. Laverman van Marleen Laverman projectmanagement, Utrecht. De overige leden van de rekenkamercommissie hebben het onderzoek begeleid.

Het onderzoek is ook uitgevoerd in de gemeenten Leusden, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde. De resultaten van het huidige onderzoek evenals de resultaten van de onderzoeken in Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde staan op de website van de rekenkamercommissie. www.rkvalleienveluwerand.nl. De resultaten van het onderzoek in Leusden worden binnenkort op de website gepubliceerd.

Het onderzoek is uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol en het onderzoeksplan 2012-2013 van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand. De bevindingen van het onderzoek zijn voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van de technische reactie zijn de bevindingen definitief geworden. Vervolgens hebben wij het onderzoeksrapport afgerond met conclusies, aanbevelingen en bijlagen.

Het rapport hebben wij naar het college van burgemeester en wethouders gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn opgenomen aan het einde van de rapportage.

Wij willen de ambtelijke organisatie van de gemeente Bunnik hartelijk danken voor hun medewerking aan het onderzoek.

Drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Juli 2013

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding en vraagstelling onderzoek

Gemeenten hebben verschillende taken op diverse werkkerreinen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, wonen, milieu, verkeer, welzijn en cultuur. Op al deze terreinen werken gemeenten vaak samen met andere gemeenten in de regio, maar ook met bedrijven. Er zijn verplichte en vrijwillig gekozen vormen van samenwerken. Raadsleden vragen zich vaak af of de samenwerkingen wel de gewenste effecten opleveren en of de gemeente voldoende sturing kan geven. Deze vragen waren aanleiding voor de rekenkamercommissie om de effectiviteit van regionale samenwerkingen te onderzoeken in vijf gemeenten. Naast Bunnik is ook onderzoek gedaan in de gemeenten Zeewolde, Woudenberg, Scherpenzeel en Leusden. In alle gemeenten is in eerste instantie gekeken naar het algemene beleid t.a.v. samenwerking en het sturen op samenwerkingsverbanden. Vervolgens zijn in iedere gemeente drie samenwerkingsverbanden nader onderzocht. In de gemeente Bunnik is gekeken naar de Inkoopsamenwerking tussen Wijk bij Duurstede, de werkvoorziening Zeist en omstreken en de GGD Midden Nederland.

Algemeen gemeentelijk beleid

De gemeente Bunnik is met circa 14.500 inwoners een kleine gemeente. Er wordt vooral samengewerkt om de kwetsbaarheid van een kleine organisatie te ondervangen en om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Een vastgestelde visie op samenwerking heeft de gemeente niet, maar de gemeente heeft wel het voornemen om een dergelijke visie op te stellen. Het recent uitgevoerde bestuurskrachtonderzoek en de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek zullen daarbij gebruikt worden. Op het terrein van bedrijfsvoering werkt de gemeente Bunnik met name samen met Wijk bij Duurstede. Op verschillende beleidsterreinen wordt samengewerkt met andere gemeenten uit de regio o.a. Zeist, Utrechtse Heuvelrug, De Bilt.

De onderzochte samenwerkingen: Inkoopsamenwerking met Wijk bij Duurstede, GGD Midden Nederland, Werkvoorziening Zeist en omstreken

De inkoopsamenwerking is een samenwerking op ambtelijk uitvoerend niveau. Een inkoopconsulent werkt 50% van zijn tijd voor Bunnik en 50% voor Wijk bij Duurstede. De samenwerkingen met de GGD Midden Nederland en de werkvoorziening Zeist e.o. voeren (deels) wettelijk verplichte taken uit. De GGD voert taken uit op het gebied van gezondheidszorg. De werkvoorziening is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Zowel de GGD Midden Nederland als de werkvoorziening zijn gemeenschappelijke regelingen. Binnen de GGD Midden Nederland wordt samengewerkt met 17 gemeenten, binnen de werkvoorziening met 6 gemeenten.

Resultaten en conclusies

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van de onderzochte samenwerkingen niet eenvoudig vast te stellen is, omdat de gemeentelijke doelstellingen niet concreet zijn en omdat er geen analyses zijn gemaakt over bereiking van voorafgestelde doelstellingen. De gemeenteraad van

Bunnik heeft weinig grip op de sturing op regionale samenwerking. De raad heeft de goedkeuring van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college. De sturing vindt plaats via de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Deze geven echter onvoldoende inzicht in zowel de beleidsmatige als financiële doelstellingen en resultaten. Geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij behoefte hebben aan meer specifieke ambtelijke informatie om beter te kunnen sturen.

De afspraken, vorm en taakverdeling van de samenwerking met de GGD Midden Nederland en de SWZ zijn duidelijk vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. De wethouders van de gemeente Bunnik vertegenwoordigen de gemeente in het algemeen bestuur van zowel de samenwerking met de GGD als de SW. Op deze wijze wordt invloed uitgeoefend op de samenwerking.

De samenwerking op het terrein van inkoop is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. De synergievoordelen uit de inkoop worden onvoldoende benut, doordat de inkoop decentraal georganiseerd is en de gezamenlijke inkoopconsulent slechts een adviserende rol heeft en de inkoop daardoor niet optimaal kan worden afgestemd tussen beide gemeenten.

In onderstaande tabel worden de bevindingen en de conclusies samengevat en wordt aan de hand van de kleuren rood (-), oranje (+/-), groen (+) een oordeel gegeven over de aangetroffen situatie in de gemeente Bunnik. Dit oordeel is tot stand gekomen door toetsing van de normen uit hoofdstuk 1.

Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen en conclusies formuleert de rekenkamercommissie acht aanbevelingen (zie pagina 53). De rekenkamercommissie adviseert onder andere om de algemene visie op samenwerken verder uit te werken en deze te laten vaststellen door de raad. Verder adviseert de rekenkamercommissie om per samenwerking doelstellingen vast te stellen en samenwerkingen periodiek te evalueren aan de hand van vooraf vastgestelde criteria en kwaliteitseisen. Ook adviseert de rekenkamercommissie om te zorgen voor kennisuitwisseling met omliggende gemeenten.

Algemeen	Inkoop	GGD Midden Nederland	SWZ
1. Waarom wordt er regionaal samengewerkt, welke beleidsvisie en criteria heeft de gemeente Bunnik t.a.v. samenwerken?			
Raad en college hebben geen strategische visie op samenwerking vastgesteld. Wel zijn de voorwaarden voor samenwerking vastgelegd in de programmabegroting. Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen op basis waarvan samenwerkingsverbanden kunnen worden getoetst zijn niet vastgelegd. (+/-)			
2. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken en wat zijn de doelstellingen?			
	De samenwerking is vastgelegd in een raamovereenkomst tussen beide gemeenten. Er zijn geen specifieke en meetbare doelen geformuleerd over wat de samenwerking op zou moeten leveren. Per 2012 wordt er op basis van een gezamenlijk inkoopbeleid	Samenwerking is historisch gegroeid en vindt oorsprong in landelijke wetgeving. Het ontbreekt aan een expliciete koppeling tussen de maatwerktaken JGZ en het	De keus de Wsw uit voeren via het sw-bedrijf is landelijk bepaald. De gemeentelijk doelstelling is uitvoeren van de Wsw binnen de kaders. Er zijn prestatieindicatoren tussen SWZ en Biga waar door de

	gewerkt, wat de synergievoordelen moet bevorderen. (+/-)	gemeentelijk beleid. Doeln zijn niet SMART-C geformuleerd. (+/-)	raad mee is ingestemd. (+)
3. Hoe wordt vorm gegeven aan de samenwerking, hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?			
	De inkoop is decentraal georganiseerd waarbij de verantwoordelijkheid voor inkoop ligt bij de budgethouders. De gezamenlijke inkoopconsulent heeft een adviserende rol en heeft beperkte doorzettingsmacht, waardoor de synergievoordelen van de samenwerking onvoldoende tot hun recht komen. (-)	De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling die door de raad is vastgesteld. (+)	Afspraken, vorm en taakverdeling zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. In overeenkomst tussen SWZ en BiGa worden de afspraken over de uitvoering vastgelegd, in de vorm van prestatieindicatoren, waarmee de raad heeft ingestemd. (+)
4. Wordt de doelstelling van de samenwerking bereikt? Wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van de samenwerking?			
	* Inkoop is onderdeel van reguliere bedrijfsvoering. Raad wordt niet specifiek geïnformeerd over bereiking doelstellingen, maar op hoofdlijnen via bestuursrapportages en programma-rekening. In onderzoeksperiode is de samenwerking geëvalueerd en zijn aan de hand daarvan verbeteringen doorgevoerd. (+/-)	De GGD verantwoordt over uitgevoerde activiteiten, maar er mist een verantwoording over bereikte effecten. De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals begroting en programmarekening. Ook wordt daarin niet het risico van de samenwerking benoemd. (+/-)	In de jaarverslagen van de SWZ wordt verantwoord over financiën en prestaties. De raad heeft de goedkeuring daarvan gedelegeerd aan het college. De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals begroting en programmarekening. Ook worden daarin niet de risico's van de samenwerking benoemd. (+/-)
5. Hoe oefent de gemeente(raad) invloed uit op de samenwerking?			
De raad heeft de goedkeuring van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college. De raad staat op afstand en wordt minimaal geïnformeerd over zaken die spelen bij regionale samenwerkingen. De beperkte sturingsinformatie die de raad krijgt via de gemeentelijke begroting en het jaarverslag bevat onvoldoende sturingsinformatie: in de paragraaf Verbonden Partijen wordt het financieel belang en het risico niet benoemd en wordt geen koppeling gemaakt met het beleid. (+/-)	* Raad stuurt niet op de samenwerking, omdat inkoop bedrijfsvoering is. Het inkoopbeleid is niet door de raad vastgesteld. Via overleg van de MT's van beide gemeenten stuurt de gemeente binnen de samenwerking.	De raad heeft het jeugdbeleid en het CJG beleid vastgesteld dat de basis vormt voor de uitvoering van de JGZ. De sturingsmogelijkheden van de raad zijn beperkt, doordat de raad de goedkeuring van de jaarstukken heeft gedelegeerd aan het college en de paragraaf verbonden partijen onvoldoende sturingsinformatie bevat. (+/-)	De gemeenteraad heeft de prestatieindicatoren van de samenwerking vastgesteld. De sturing via de p&cycclus van de SWZ loopt via het college. De gemeenteraad stuurt vooral door deelname in het bestuur en het DB-lid was in de periode van onderzoek een raadslid. (+/-)

* Ten aanzien van vraag 4 en 5 heeft de rekenkamercommissie bij de inkoop samenwerking het oordeel achterwege gelaten (kolom is grijs gearceerd), omdat de inkoop als bedrijfsvoering wordt beschouwd en de betrokkenheid en sturing van de raad minder aan de orde is.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Gemeenten hebben verschillende taken op diverse werkterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, wonen, milieu, verkeer, welzijn en cultuur. Al geruime tijd hevelt de rijksoverheid taken over naar de lokale overheid. De gemeentelijke taken worden uitgebreider en complexer en er worden mede daardoor hogere kwaliteitseisen gesteld aan gemeenten. Voor burgers is het van belang dat de kwaliteit en continuïteit gewaarborgd is. Daarnaast hebben de gemeenten te maken met bezuinigingstaakstellingen. Samenwerken met anderen biedt een mogelijkheid om de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van betreffende taken te waarborgen en om deze taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Gemeenten werken vaak samen met andere gemeenten in de regio, maar ook met bedrijven. Er zijn verplichte en vrijwillig gekozen vormen van samenwerken. Vragen die met name bij raadsleden leven ten aanzien van samenwerkingen zijn: Levert de samenwerking de gewenste effecten op? Kunnen gemeenten voldoende sturing geven aan de samenwerking? Wat zijn de mogelijkheden en vormen om sturing te geven? En wat zijn de risico's?

Bij samenwerking kunnen gemeenten kiezen voor een publiekrechtelijke vorm of een privaatrechtelijke vorm. Een publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats binnen een zogeheten gemeenschappelijke regeling. Het juridisch kader voor deze vorm van samenwerking is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). Een privaatrechtelijke samenwerking vindt plaats op grond van (samenwerkings-)overeenkomsten of door middel van contracten tussen gemeenten onderling of tussen gemeenten en private rechtspersonen (vennootschappen, stichtingen, verenigingen).

Gemeenten noemen samenwerkingsverbanden ook wel verbonden partijen. Volgens de definitie is een verbonden partij een privaatrechterlijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft¹.

Financieel belang

Er is sprake van een financieel belang als de gemeente het ter beschikking gestelde bedrag niet kan verhalen als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang

Er is sprake van een bestuurlijk belang als bijvoorbeeld een burgemeester, een wethouder of een raadslid van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt.

¹ *Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), art. 1*

Gemeenten zijn verplicht om in de begroting en jaarverslaglegging te rapporteren over verbonden partijen. In een aparte paragraaf in het jaarverslag en de begroting moet de visie op verbonden partijen worden weergegeven en de beleidsvoornemens betreffende verbonden partijen.

Gezien het grote belang van diverse samenwerkingen en de vragen die bij raadsleden leven heeft de rekenkamercommissie besloten om onderzoek uit te voeren naar dit onderwerp. Het onderzoek is tevens uitgevoerd in de gemeenten Zeewolde, Woudenberg en Scherpenzeel en zal nog worden uitgevoerd in Leusden. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek in de gemeente Bunnik De individuele rapporten zijn beschikbaar en te downloaden via de website www.rkvalleienveluwerand.nl.

1.2. Afbakening onderzoek

De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek eerst het algemene beleid ten aanzien van samenwerkingen van de gemeente in kaart gebracht en vervolgens een drietal samenwerkingen bestudeerd.

De definitieve keuze voor de nader te bestuderen samenwerkingen is tot stand gekomen na overleg met de gemeentelijke contactpersonen en consultatie van de gemeenteraden. Daarnaast is gekeken naar het aantal in het onderzoek betrokken gemeenten, bij voorkeur zijn samenwerkingen gekozen waar meerdere gemeenten aan deelnemen. In onderstaande tabel worden de onderzochte samenwerkingen tussen gemeenten weergegeven. Met betrekking tot de GGD's richt het onderzoek zich op de taak jeugdgezondheidszorg en dan met name op de plustaken/maatwerktaken en niet op de taken die de GGD's volgens de wet moeten uitvoeren. De overige taken van de GGD's worden buiten beschouwing gelaten.

<i>Taak/doel</i> <i>Regionale Samenwerking</i>	Bunnik	Wouden- berg	Zee- wolde	Scherpen- zeel	Leusden
Uitvoering wsw					
1. Permar				X	
2. Regionaal werkvoorzieningschap Amersfoort		X			X
3. Werkvoorziening Zeist en Omstreken	X				
4. Werkvoorzieningsschap IJsselmeergroep			X		
Inkoop					
5. Samenwerking Bunnik en Wijk bij Duurstede	X				
6. Inkoopbureau Midden Nederland		X		X	X
7. Inkoop Samenwerking Noord Veluwe			X		
GGD					
8. GGD Flevoland			X		
9. GGD Midden Nederland	X	X			X
10. Veiligheid en gezondheidsregio Gelderland Midden				X	

Het onderzoek is gericht op de toegevoegde waarde van de samenwerking voor de gemeente. Ten aanzien van rol, taakverdeling en verantwoordelijkheden is onderzocht hoe dat geregeld is binnen de gemeente. Samenwerking en werkwijze binnen de organisatie van de regionale samenwerking is geen onderdeel van dit onderzoek.

De onderzoeksperiode betreft 2008 – 2011. De samenwerking kan wel gestart zijn voor 2008.

1.3 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Doelstelling

Doel van het onderzoek is inzicht geven in de effectiviteit en meerwaarde van regionale samenwerkingen. Met de uitkomsten van het onderzoek wil de rekenkamercommissie eventueel aanbevelingen geven aan de raad voor een effectieve samenwerking.

Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Wat is de effectiviteit van regionale samenwerkingen?*

Om de centrale vraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld:

Waarom wordt er regionaal samengewerkt?

1. Gemeentelijk beleid ten aanzien van regionale samenwerking
 - a. Welke beleidsvisie heeft de gemeente ten aanzien van samenwerken?
 - b. In hoeverre heeft de gemeente criteria opgesteld voor samenwerken?

2. Specifiek beleid regionale samenwerking
 - a. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken?
 - b. Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen?
 - c. Hoe is de keuze voor samenwerkingspartners tot stand gekomen?
 - d. Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen?

Hoe wordt er vorm gegeven aan regionale samenwerking?

3. Uitvoering regionale samenwerking binnen de gemeente
 - a. Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?

Wordt de doelstelling van de samenwerking bereikt?

4. Resultaten en verantwoording van de regionale samenwerking
 - a. In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen?
 - b. Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente?
 - c. Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente?

- d. Hoe, waarover en wanneer wordt verantwoord over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)?

Hoe oefent de gemeente invloed uit op de regionale samenwerking?

5. Sturing door college en de raad
 - a. Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan regionale samenwerking?
 - b. In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van regionale samenwerking?

1.4 Onderzoeksaanpak

Vooronderzoek

Tijdens het vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie relevante documenten bestudeerd. Op basis hiervan is de concept onderzoeksopzet geformuleerd. Deze is medio januari 2012 toegestuurd aan de gemeentelijke contactpersonen en aan de vijf gemeenteraden. Vervolgens hebben startgesprekken plaatsgevonden met de vijf contactpersonen van de vijf gemeenten. Informatie uit deze gesprekken en terugkoppeling van de gemeenteraden hebben geleid tot aanpassing van de onderzoeksopzet. De aanpassing had met name betrekking op de keuze van de nader te onderzoeken casussen. In paragraaf 1.2 staat weergegeven voor welke casussen gekozen is.

Onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de gangbare onderzoeksmethoden van deskresearch (documentenstudie) en interviews. Relevante gemeentelijke documenten (zie bijlage 1) zijn bestudeerd. Op basis van de onderzoeksvragen en de resultaten van de documentenstudie zijn de interviewvragen geformuleerd. Vervolgens zijn interviews gehouden op ambtelijk -, bestuurlijk - en raadsniveau. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

Op basis van de informatie verkregen uit de bestudeerde documenten en de gehouden interviews is een concept rapport met bevindingen opgesteld. Dit rapport is aan de geïnterviewden voorgelegd met de vraag of er onjuistheden zaten in de rapportage. De ontvangen reacties zijn verwerkt. Daarna zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De conclusies en aanbevelingen zijn samen met de vastgestelde rapportage met bevindingen voorgelegd aan het college. [De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie zijn integraal opgenomen in deze rapportage]

1.5. Normenkader

Bij het tot stand komen van het normenkader heeft de rekenkamercommissie o.a. gebruik gemaakt van de recente studie van het kennisplatform Intergemeentelijke samenwerking.² Het normenkader is vooraf voorgelegd aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten van dit onderzoek en vervolgens definitief vastgesteld door de rekenkamercommissie.

Vraagstelling	Norm
1. Gemeentelijk beleid	<ul style="list-style-type: none">a) De gemeente heeft een heldere visie ten aanzien van samenwerking en sturing op samenwerkingsverbanden.b) Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen zijn beschreven.
2. Specifiek beleid	<ul style="list-style-type: none">a) De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente.b) Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid.c) Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.d) De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C³ geformuleerd.
3. Uitvoering	<ul style="list-style-type: none">a) Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd.b) De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling.c) Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, begrijpelijke, transparante en consistente wijze inzichtelijk wat de consequenties zijn van deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.
4. Resultaat en verantwoording	<ul style="list-style-type: none">a) Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstelling van de regionale samenwerking – om de voortgang van de regionale samenwerking te monitoren.b) Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen.c) De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie.d) De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. (P&C-cyclus)e) Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten).
5. Sturing	<ul style="list-style-type: none">a) De raad is betrokken bij de beleidsvorming.b) De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden.c) De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen.d) De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet.

² Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking- Samenwerking in beweging – september 2011

³ SMART+C staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft het algemene beleid van de gemeente Bunnik ten aanzien van samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen met betrekking tot de casus samenwerking op het terrein van Inkoop met de gemeente Wijk bij Duurstede beantwoord. In hoofdstuk 4 komt de GGD aan bod en in hoofdstuk 5 het Werkvoorzieningschap Zeist e.o. In de paragrafen van deze hoofdstukken komen de deelvragen aan de orde. Ieder hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de bevindingen in een kleurentabel. Aan de hand van de kleuren rood (niet goed), oranje (deels goed) en groen (goed) wordt een oordeel gegeven. Dit oordeel is tot stand gekomen door toetsing van het normenkader uit de vorige paragraaf (1. 5).

In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen. Hoofdstuk 7 is een integrale weergave van de bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie besluit dit rapport met het nawoord in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 2 Gemeentelijk beleid ten aanzien van regionale samenwerkingen

2.1 Algemeen beleid en visie

<i>Gemeentelijk beleid : Onderzoeksvraag 1a</i>

a) Welke beleidsvisie heeft de gemeente ten aanzien van samenwerken?
--

Visie op samenwerking

De gemeente Bunnik is een kleine gemeente met 14.457 inwoners en een oppervlakte van ruim 37 vierkante kilometer.⁴ De gemeente Bunnik werkt op diverse terreinen samen met andere gemeenten uit de regio. Er is een aantal thema's waarop de gemeente niet zonder samenwerking kan, aldus een aantal geïnterviewden. Enerzijds omdat de problematiek niet ophoudt bij de gemeentegrenzen, anderzijds om bundeling van krachten en om massa te creëren om bepaalde ontwikkelingen te kunnen oppakken. Een voorbeeld van zaken die niet bij de gemeentegrens ophouden zijn economie (zoals de kantorenmarkt) en veiligheid. Voor de ontwikkelingen rondom de transitie van de jeugdzorg is krachtenbundeling noodzakelijk om de verandering vorm te kunnen geven, maar ook om bijvoorbeeld gezamenlijk de uitvoering in te richten. "Je kunt niet zonder regionale samenwerking en je wilt niet zonder regionale samenwerking", aldus een geïnterviewde.

De voorwaarden en de visie op samenwerkingen, is in de gemeente Bunnik niet vastgelegd in één document: in het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geen formele strategische visie op samenwerkingsverbanden aangetroffen. Wel wordt er in de organisatievisie het belang van regionale samenwerking onderstreept en worden in de programmabegroting criteria benoemd op basis waarvan deze keuzes voor samenwerking worden genomen en kunnen worden onderbouwd.

In de organisatievisie 'Kijk verder, Kijk Bunnik' die in juli 2005 door het MT werd vastgesteld, zijn hoofddoelstellingen voor de strategische organisatieontwikkeling beschreven. Hierin wordt het toenemend belang van regionale samenwerking benoemd: "De gemeente participeert in diverse regionale samenwerkingsverbanden. Een substantieel aantal uitvoerende taken is belegd bij regionaal werkende instellingen."⁵ Eén van de hoofddoelstellingen uit de visie is de verbetering van de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie.⁶ Een bijbehorende randvoorwaarde is de kwetsbaarheden van een kleine organisatie ondervangen. Geïnterviewden interpreteren de Organisationsvisie 2005 zo dat regionale samenwerking moet leiden tot een kwaliteitsverbetering, een verminderde kwetsbaarheid van de organisatie en tot slot tot financiële voordelen. De uitgangspunten worden breed in de organisatie gedragen, aldus een geïnterviewde. Zij zijn vaak onderwerp van gesprek

⁴ Bron: CBS, 1 februari 2012

⁵ Kijk verder, Kijk Bunnik. Een strategische visie op de organisatie van de gemeente Bunnik. Juli 2005, pp. 6.

⁶ Kijk verder, Kijk Bunnik. Een strategische visie op de organisatie van de gemeente Bunnik. Juli 2005. Pp. 5.

in MT-vergaderingen en van daaruit verspreidt het bewustzijn van de criteria zich in de organisatie. De rekenkamercommissie heeft dit op basis van het huidige onderzoek niet kunnen verifiëren.

In de programmabegroting wordt een aantal voorwaarden voor samenwerking benoemd. Op basis van de doelstellingen in de programmabegroting van o.a. 2010, bakent de gemeente de samenwerking op de volgende wijze af:

- Samenwerking vindt plaats met naastgelegen gemeenten.
- Samenwerking vindt plaats bij uitvoerende taken.
- De samenwerking moet schaalvoordelen opleveren.

In tegenstelling tot wat de beleidsbegroting 2010 vermeldt, is samenwerking na 2010 niet meer gericht op enkel uitvoering en het verkrijgen van schaalvoordelen.⁷ In de programmabegroting 2011 is de focus van mogelijke samenwerking veranderd. De gerichtheid op uitvoerende taken en schaalvoordelen is achterwege gelaten.⁸ Het verbeteren van kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid zijn minstens zo belangrijke thema's, aldus de programmabegroting. Ook op het terrein van beleid wordt samenwerking en afstemming gezocht. Redenen daarvoor zijn de vergelijkbare problematiek waar naburige gemeenten mee te maken hebben, de voordelen van kennisdelen en het gezamenlijk oppakken en afstemmen van de uitvoering, geven geïnterviewden aan. Dat gebeurt momenteel o.a. bij bestemmingsplannen, bouwen en wonen (samenwerking BRU) en de Jeugdzorg. De geïnterviewde raadsleden zijn het er over eens dat samenwerking op alleen uitvoeringsniveau niet leidt tot efficiëntievoordelen en kwaliteitsverbetering. Daarvoor – en ook voor de bestuurbaarheid van een samenwerking – is het volgens hen van belang dat de deelnemende partijen ook het beleid op elkaar af zullen stemmen.

De gemeente Bunnik heeft het voornemen een visie op intergemeentelijke samenwerking op te stellen.⁹ Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamercommissie, wordt een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd. Hieruit lijkt naar voren te komen dat de gemeente Bunnik sterk is op het gebied van regionale samenwerking, maar dat een onderbouwde keuze waarom en met welke samenwerkingspartners ontbreekt, zo lichten geïnterviewden een tip van de sluier op. Raad en college buigen zich over de vraag welke acties moeten worden ondernomen naar aanleiding van het onderzoek. De geïnterviewde raadsleden vinden het aanbevelingswaardig om een visie te ontwikkelen voor samenwerking. In de visie zal worden aangesloten bij de uitkomsten van het Bestuurskrachtonderzoek, het onderzoek van de rekenkamercommissie en de historisch gegroeide situatie rondom samenwerking in de gemeente Bunnik.

Keuze voor samenwerkingspartners

De huidige samenwerkingsverbanden in Bunnik zijn historisch ontstaan. Ruwweg maken geïnterviewden de volgende indeling. Deze indeling is nergens vastgelegd of breed bediscussieerd op het niveau van college of raad.

⁷ Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2010. Programma 1 Bestuur en Beleid. Pp. 15.

⁸ Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2011. Programma 1 Bestuur en Beleid. Pp. 19.

⁹ Concernplan 2012.

- Samenwerkingen in het Sociaal Domein: deze zijn gecentreerd rondom de gemeenten Zeist, De Bilt, Wijk bij Duurstede en Utrechtse Heuvelrug. Voorbeelden zijn RSD en het werkvoorzieningschap. Het is een historisch gebaseerde relatie waarmee de gemeente goede ervaringen heeft.
- Samenwerkingen in het Fysieke Domein. Deze samenwerking vindt plaats via Bestuur Regio Utrecht (BRU). Voorbeelden zijn: verkeer, vervoer, bouwen en wonen. Het is een oude WGR+ regeling, waarbij de gemeente geen keuze had. De samenwerking is logisch gericht op een geografisch gebied.
- Landschap: De samenwerking voor het thema landschap vindt plaats via de Stichting Kromme Rijn en een deel van de gemeenten op de Heuvelrug. Het gaat hier om een gebied met dezelfde landschapskenmerken als Bunnik.
- Bedrijfsvoering: Op het terrein van bedrijfsvoering wordt per samenwerking gekeken wat de meest geschikte partners zijn. Deze samenwerkingen komen vaak tot stand met gemeenten in de regio waarmee goede contacten zijn en waar tussen bestuur/directie een goede klik is. Daarnaast is er doorzettingsvermogen nodig om een dergelijke samenwerking op te zetten en te laten slagen. In 2011 is er op het terrein van ICT-infrastructuur een samenwerking ontstaan met o.a. de gemeenten Baarn, Soest, De Bilt en Wijk bij Duurstede. De gemeente Bunnik was mede-initiatiefnemer en heeft daarbij ervaren dat het opzetten ervan een grote tijdsinvestering vergt.

De gemeente Bunnik kent nauwe samenwerking met de gemeente Wijk bij Duurstede op het terrein van bedrijfsvoering. Begin 2010 hebben de afdelingshoofden en directeuren van de gemeenten Bunnik en Wijk bij Duurstede vastgesteld dat er veel mogelijkheden tot samenwerking zijn en dat samenwerking tussen de twee gemeentelijke organisaties de norm is. Er waren op dat moment al goede ervaringen opgedaan, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop.¹⁰ De verbreding en de verdieping van de samenwerking is sindsdien projectmatig aangepakt, waarbij beide colleges de gemeenteraden informeren middels een brief. In het project Samenwerking Bunnik-Wijk bij Duurstede gaat het om het verkennen of een ambtelijke samenwerking tussen beide gemeenten kan bijdragen aan het versterken van de slagkracht (kwaliteit) van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers en daarmee de kwetsbaarheid te verminderen. Motto is dat de twee gemeenten samen slimmer zijn en dat samenwerking bijdraagt aan de professionaliteit en de efficiency van de beide gemeenten. In 2011 zal dat verder opgepakt gaan worden, zo is benoemd in de programmabegroting.¹¹ In het stuurgroepoverleg in de zomer van 2012 zijn beide gemeenten tot de conclusie gekomen dat in het licht van de ontwikkelingen rondom het bestuurskrachtonderzoek en een nieuwe visie op samenwerking in de gemeente Bunnik een pas op de plaats wordt gemaakt wat betreft verdergaande samenwerking tussen beide gemeenten.

¹⁰ *Brief van college van B&W aan de gemeenteraden van Bunnik en Wijk bij Duurstede. Onderwerp: Samenwerking Bunnik – Wijk bij Duurstede. Dd. 2 maart 2011.*

¹¹ *Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2011. Programma 1 Bestuur en Beleid. Pp. 22.*

Soorten samenwerking en financiën

In de jaarlijkse beleidsbegrotingen en jaarverslagen¹² geeft de gemeente Bunnik in de paragraaf verbonden partijen een opsomming van de verbonden partijen, zoals de BBV¹³ dat voorschrijft. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:¹⁴

- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Bunnik neemt, volgens de paragraaf Verbonden Partijen, deel aan de 15 samenwerkingsverbanden.¹⁵ Voor een deel geldt dat dit een gemeenschappelijke regeling is, waarin de gemeente zowel een financieel belang als een bestuurlijk belang heeft. Dat geldt voor bijvoorbeeld de GGD en de Werkvoorziening Zeist e.o. Per samenwerking staat beschreven wat het doel van de samenwerking is. Er wordt echter geen relatie gelegd met de doelstellingen in de begroting en er zijn geen beleidsvoornemens omtrent de verbonden partij opgenomen. Ook ontbreekt een overzicht van financieel belang en risico's. Hiermee voldoet de paragraaf Verbonden Partijen niet aan de voorschriften uit de BBV.

In de programmabegrotingen 2010 en 2011 staat in het programma 1 Bestuur en Beleid een overzicht van kosten en baten van bestuurlijke samenwerking.¹⁶ De lasten schommelen rond de 80.000/90.000 euro, de baten zijn onbekend of zijn er niet. Het genoemde bedrag bestaat uit:

- 50.000 euro per jaar voor BRU
- 20.000 voor de Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
- 10.000 voor ambtelijke organisatie die zich bezig houdt met administratieve taken voor regionale samenwerking.

Uit een interview blijkt dat dit bedrag niet het gehele bedrag is dat de gemeente jaarlijks besteedt aan regionale samenwerking. Bedragen voor specifieke samenwerkingen zitten verdisconteerd in andere begrotingsposten op betreffende taakvelden. Informatie over het gehele bedrag dat jaarlijks aan samenwerking wordt besteed is daarom niet beschikbaar.

Meerwaarde en risico's

Het gemak waarmee te bepalen is of een samenwerking meerwaarde heeft, verschilt per type samenwerking, aldus geïnterviewden. Samenwerkingen waarbij schaalvoordelen het belangrijkste doel zijn (massa = kassa), zoals bij groen en inkoop, zijn makkelijker te meten: je bepaalt of er inderdaad financieel voordeel is behaald. Bij andere samenwerkingen wordt er meer gestuurd op kwalitatieve voordelen en deze zijn moeilijker te meten, aldus geïnterviewden. Bij de programma's van de

¹² Gemeente Bunnik, Programmabegrotingen 2008 t/m 2011, Jaarverslagen 2008 t/m 2011

¹³ BBV: Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

¹⁴ BBV: Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 15.

¹⁵ Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2010 en 2011. Paragraaf 4 Verbonden partijen.

¹⁶ Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2010 en 2011. Programma 1 Bestuur en Beleid.

programmabegroting 2010 wordt een risico benoemd: het samenwerken met andere gemeenten en instanties. Het risico wordt geschat op 40-60%.¹⁷ Wat daarmee wordt bedoeld, heeft de rekenkamercommissie niet kunnen bepalen op basis van de documenten en de interviews. In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt beschreven dat het risico dat samenwerking meer kosten met zich mee kan brengen niet te calculeren is.¹⁸ Samenwerking vindt in veel gevallen plaats op basis van het beperken van de kwetsbaarheid, dan wel het bereiken van een hoger nut of verlaging van de kosten.

2.2 Criteria voor samenwerken

<i>Gemeentelijk beleid: Onderzoeksvraag 1b</i>
--

- | |
|---|
| a) In hoeverre heeft de gemeente criteria opgesteld voor samenwerken? |
|---|

Randvoorwaarden voor samenwerken

Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen voor het aangaan van samenwerkingen worden niet expliciet beschreven in een document of visie. De gemeente heeft geen eisen (op)gesteld om voorstellen, begrotingen en jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden te kunnen beoordelen, erover te adviseren of omtrent de wijze van informatievoorziening aan de raad. In de praktijk zijn er per samenwerking bedrijfsvoeringsafspraken die vaak worden vastgesteld bij het aangaan van de samenwerking. Deze afspraken gaan bijvoorbeeld over de wijze van informatievoorziening of de vertegenwoordiging in het bestuur. Bij gemeenschappelijke regelingen liggen deze afspraken vast in de gemeenschappelijke regeling, in andere gevallen bijvoorbeeld in een samenwerkingsovereenkomst. Deze randvoorwaarden en afspraken worden in de hoofdstukken 3 tot en met 5 per casus besproken.

2.3 Sturing door raad en college

In deze paragraaf zal ingegaan worden op wat in het algemeen geldt in Bunnik voor regionale samenwerkingen ten aanzien van sturing door raad en college. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 (par. 3.5, 4.5, 5.5) zal specifiek ingegaan worden op de sturing van raad en college bij de betreffende cases.

<i>Sturing door raad en college: Onderzoeksvragen 5a t/m b</i>
--

- | |
|---|
| a) Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan de regionale samenwerking? |
| b) In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de regionale samenwerking? |

¹⁷ Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2010.

¹⁸ Gemeente Bunnik. Programmabegroting 2010. Pg. 19.

Betrokkenheid en sturingsmogelijkheden

De rol van de raad bij samenwerkingen is zeer beperkt. De raad keurt de samenwerkingsovereenkomsten goed. Het kenbaar maken van het gevoelen bij de jaarstukken van alle gemeenschappelijke regelingen heeft de raad sinds 2005, met een actualisatie in 2009 gedelegeerd aan het college.¹⁹ Wel worden deze stukken formeel ter kennisname aan de raad voorgelegd. Wanneer de raadsleden de stukken willen inzien kunnen de stukken worden opgezocht. Het komt zeer beperkt voor dat deze in het technisch overleg worden besproken. Bij afwijkingen ten opzichte van het budget of bij klachten vanuit de samenleving, vraagt de raad nadere informatie aan het college.

Via de paragraaf Verbonden Partijen wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de ontwikkelingen. Hierin staan alle gemeenschappelijke regelingen benoemd en de partijen waarin de gemeente een financieel belang heeft. Op een doelstelling van de samenwerking die niet nader wordt uitgewerkt na, ontbreekt informatie over bijvoorbeeld de financiële bijdrage door de gemeente of het risico van de samenwerking. Op basis hiervan kan de gemeenteraad geen inzicht krijgen in het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

De raadsleden missen een ambtelijke notitie bij de stukken van samenwerkingsverbanden die aan de raad worden voorgelegd ter kennisname, dan wel besluitvorming. Zij zouden graag een toelichting willen op wat de stukken voor de Bunnikse situatie betekenen.

De drie geïnterviewde raadsleden vinden dat de raad minimaal wordt geïnformeerd over samenwerking. In het seniorenconvent worden de ontwikkelingen en praktische zaken rondom samenwerking wel besproken. Het is dan in de vorm van informatievoorziening; er wordt niet om een standpunt of besluit van de raad gevraagd, noch wordt getoetst aan vooraf bepaalde doelen.

De geïnterviewde raadsleden zijn het er over eens dat je als raad niet moet willen om op alle terreinen van samenwerking aan het stuurwiel te zitten. Voor sommige samenwerkingen moet je er meer boven op zitten dan bij andere.

Het college stuurt veelal via het dagelijks bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regelingen waarvan zij in het bestuur zitting hebben. De bestuurder moet alarm slaan wanneer er iets misgaat en tijdig belangrijke signalen doorgeven aan het gemeentebestuur. Het algemeen bestuur (AB), waarin vaak een raadslid zit, stuurt vaak ook informeel en via persoonlijke contacten het DB aan. Het AB-lid praat de andere raadsleden in de raadsvergadering onder het punt ingekomen mededelingen periodiek bij over de ontwikkelingen.

De samenwerkingsverbanden worden niet periodiek geëvalueerd. De gemeente evalueert niet periodiek de resultaten van de samenwerkingsverbanden in relatie tot de doelstellingen om bij te sturen.

¹⁹ Actualisatie delegatiebesluit, 7 mei 2009.

2.4 Samenvatting gemeentelijk beleid

	Onderzoeksvragen	Norm	Algemeen
1. Gemeentelijk beleid	<p>a. Welke beleidsvisie heeft de gemeente ten aanzien van samenwerken?</p> <p>b. In hoeverre heeft de gemeente criteria opgesteld voor samenwerken?</p>	<p>a) De gemeente heeft een heldere visie ten aanzien van samenwerking en sturing op samenwerkingsverbanden.</p> <p>b) Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen worden beschreven.</p>	<p>Gemeente Bunnik heeft de voorwaarden voor samenwerking vastgelegd in de programmabegroting. Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen op basis waarvan samenwerkingsverbanden kunnen worden getoetst zijn niet vastgelegd.</p> <p>(+/-)</p>
5. Sturing	<p>a. Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan regionale samenwerking?</p> <p>b. In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van regionale samenwerking?</p>	<p>a) De raad is betrokken bij de beleidsvorming.</p> <p>b) De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden.</p> <p>c) De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen.</p> <p>d) De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet.</p>	<p>De raad heeft de goedkeuring van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college.</p> <p>De raad staat op afstand en wordt minimaal geïnformeerd over zaken die spelen bij regionale samenwerkingen.</p> <p>De paragraaf Verbonden Partijen voldoet niet aan de eisen uit het BBV en biedt onvoldoende sturingsinformatie voor de raad.</p> <p>(+/-)</p>

Hoofdstuk 3 Inkoop samenwerking met gemeente Wijk bij Duurstede

3.1 Algemeen

<i>Specifiek beleid inkoop samenwerking: Onderzoeksvragen 2a t/m d</i>
--

- | |
|---|
| <p>2. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken?</p> <ul style="list-style-type: none">b) Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen?c) Hoe is de keuze voor samenwerkingspartners tot stand gekomen?d) Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen? |
|---|

Aanleiding en vorm

De gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede hebben in 2002 een intentieverklaring getekend waarin zij uitspreken 'te willen samenwerken op het gebied van het inkoopbeleid, de gezamenlijke inkoop van goederen en diensten en de aanstelling van een inkoopconsulent'.²⁰ Aanleiding voor de samenwerking tussen de gemeenten Wijk bij Duurstede en Bunnik is voor een deel het gevolg van ontwikkelingen bij de gemeente Bunnik. "Het ontbreekt de gemeente Bunnik aan professionele inkoopkennis en –ervaring. Ook ontbrak tot dan een gemeentebreed inkoopbeleid en inkoopplan."²¹ Door goede onderlinge contacten tussen beide gemeenten via o.a. het overleg van de sectorhoofden Middelen en doordat beide gemeenten met dezelfde vraag zaten, was de keuze voor beide om samen te gaan werken logisch, aldus geïnterviewden.

Op basis van een inkooponderzoek dat januari 2001 plaatsvond, besloot het college van B&W het inkoopproces verder vorm te geven onder andere door het aanstellen van een inkoopconsulent. In Bunnik was bekend dat ook in Wijk bij Duurstede het professionaliseren van de inkoop in de belangstelling stond. Gelet op de 'schaalgrootte van de gemeente Bunnik en de overeenkomstige problematiek' zocht Bunnik samenwerking met Wijk bij Duurstede om het inkoopproces verder gestalte te geven.²² Wat betreft de schaalgrootte was van belang dat zowel Bunnik als Wijk bij Duurstede over onvoldoende budget beschikte om een voltijds inkoopconsulent aan te stellen. Bestuurlijke en ambtelijke contacten leidden tot de conclusie dat samenwerking op het terrein van inkoop gewenst was.²³ De afdelingshoofden Facilitaire Zaken van de gemeenten kregen de opdracht een advies voor beide colleges op te stellen over de wenselijke inkoopstructuur, de profielschets voor een inkoopconsulent en de gewenste samenwerking tussen beide gemeenten.

Het advies, in de vorm van een notitie, met als titel 'Verbetering Inkoop Performance' (VIP), is deels als een projectopdracht van het college aan het MT op te vatten en geeft voor beide gemeenten een korte

²⁰ *Intentieverklaring Samenwerking tussen de gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede op het gebied van inkoopbeleid en centrale inkoop, d.d. 1 maart 2002.*

²¹ *Inkoopvoorstel van MT aan College van B&W voor de start van Samenwerking met de gemeente Wijk bij Duurstede van de gezamenlijke inkoop, de aanstelling van een inkoopconsulent en de start van het VIP-project (Verbetering Inkoop Performance), 24 januari 2002.*

²² *Notitie inkoop Wijk bij Duurstede, 2000 door het MT vastgesteld.*

²³ *Rapport Samenwerking Inkoop- en aanbesteding. Rekenkamercommissie Wijk bij Duurstede, mei 2011. Pp. 6.*

beschrijving van de bestaande en de gewenste situatie met daarnaast een voorstel voor de organisatie van het inkoopproces, de rol van de inkoopconsulent daarin, en een doelstelling en planning van het VIP-project. Verder bevat het advies een taakomschrijving voor de inkoopconsulent en de taken van de budgethouders/vakspecialisten.

Doelstellingen

Bij de start van de samenwerking in 2002 worden in het inkoopvoorstel van MT naar college (Eerste inkoopplan 2002) de volgende doelen gesteld:²⁴

- één professioneel aanspreekpunt met betrekking tot alle inkoopzaken;
- centraal inkopen;
- de investeringen moeten worden terugverdiend: op korte termijn moeten de financiële voordelen van gezamenlijk inkopen zichtbaar worden;
- professionele inkoop leidt tot een verwachte besparing van 10 tot 15% op het totale inkoopbedrag.

De doelen hebben niet zo zeer betrekking op de samenwerking, maar wel op de doelen ten aanzien van de inkoop in Bunnik.

In de periode voor 2011 is er geen sprake van een gezamenlijk inkoopbeleid: er werd gewerkt met afzonderlijk inkoopbeleid voor Bunnik en Wijk bij Duurstede. De nieuwe inkoopadviseur is in 2008 gestart met het onderzoeken van de mogelijkheden voor een gezamenlijk inkoopbeleid, aangezien beide gemeenten zich realiseerden dat de toenmalige constructie niet leidde tot optimale voordelen, aldus geïnterviewden. In het plan van aanpak om te komen tot meer synergievoordelen wordt het doel van de samenwerking benoemd. Samengevat is het doel het realiseren van effectiever en efficiëntere inkoop met betere kwaliteit van proces en product.²⁵ In oktober 2009 worden de resultaten van het onderzoek (de SPEND-analyse) gepubliceerd: hiermee werd een diepgaand cijfermatig inzicht verkregen in de gemeenschappelijkheid en het verbeterpotentieel van de inkoopfunctie tussen beide gemeenten.²⁶ De samenwerking leidde tot dan toe niet tot optimale voordelen, aldus de evaluatie die de gemeente in 2008 uitvoerde.²⁷ Onder andere doordat er werd gewerkt met twee verschillende inkoop- en aanbestedingsnota's en doordat er twee totaal verschillende inkoopvoorwaarden werden gebruikt, was de samenwerking niet efficiënt. Het voornemen was om in het vervolg meer samen te gaan inkopen. De nieuwe inkoopconsulent kreeg de volgende opdracht mee:

- Voer een inkoopscan uit;
- Maak een plan van aanpak voor verbetering van de gezamenlijke inkoop;
- Ontwikkel gezamenlijk beleid.

²⁴ *Inkoopvoorstel van MT aan College van B&W voor de start van Samenwerking met de gemeente Wijk bij Duurstede van de gezamenlijke inkoop, de aanstelling van een inkoopconsulent en de start van het VIP-project (Verbetering Inkoop Performance), 24 januari 2002.*

²⁵ *Plan van aanpak synergievoordelen inkoop samenwerking Bunnik en Wijk bij Duurstede 2008.*

²⁶ *NIC Spend Analyse ten behoeve van De Gemeenten Wijk bij Duurstede en Bunnik, oktober 2009.*

²⁷ *Ambtelijke memo n.a.v. bestuursoverleg tussen colleges van beide gemeenten over afspraken gezamenlijke inkoop Bunnik – Wijk bij Duurstede, 28 april 2008.*

In 2010 besluiten het MT van de gemeente Bunnik en de gemeente Wijk bij Duurstede één gemeenschappelijk inkoopbeleid, gemeenschappelijke inkoopvoorwaarden en een inkoopproces vast te stellen.²⁸ Er is een plan van aanpak gemaakt voor synergievoordelen op inkoop in beide gemeenten en er zijn voorbereidingen getroffen om te komen tot een gezamenlijk inkoopbeleid. Op 15 januari 2010 wordt op ambtelijk niveau een overzicht gepresenteerd van welke quick wins en investeringen over de periode 2010-2012 voor de gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede in gezamenlijkheid van toepassing zijn.²⁹ De MT's van gemeente Bunnik en gemeente Wijk bij Duurstede besluiten de beschreven acties gezamenlijk door inkoop samenwerking uit te voeren. Er worden twee doelen van de inkoop samenwerking benoemd:

- a) Het standaardiseren en efficiënter maken van het inkoopproces.
- b) De positie van de gezamenlijke gemeenten in het aanbestedingsproces versterken.

Het Inkoopbeleid is door beide colleges in december 2011 vastgesteld en inwerking getreden per 2012.³⁰ Met deze nota streeft de gemeente naar een verdere professionalisering van de inkoop en aanbesteding. Efficiency in het inkoopproces en synergievoordelen kunnen op deze wijze eenvoudiger worden gerealiseerd, aldus de toelichting bij het B&W-besluit. Dit moet met name worden gerealiseerd door de inkoopprocessen te stroomlijnen. Vraagbundeling van soortgelijke inkoopbehoeften in Bunnik en Wijk bij Duurstede is de norm.³¹ Aangezien het gemeenschappelijk beleid sinds 2012 in werking is getreden, zijn de resultaten daarvan niet meegenomen in dit onderzoek.

3.2 Uitvoering van de inkoop samenwerking binnen de gemeente Bunnik

<i>Uitvoering inkoop samenwerking: Onderzoeksvraag 3a</i>
a) Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Bunnik en Wijk bij Duurstede sluiten in 2002 een raamovereenkomst voor de detachering van de inkoopconsulent. Deze inkoopconsulent wordt voor een periode van 2,5 jaar aangesteld en werkt 50% van zijn tijd voor Bunnik en 50% van zijn tijd voor Wijk bij Duurstede.³² Dit is vervolgens omgezet in een vast en structureel dienstverband. De inkoopconsulent werkt aan het project Verbetering Inkoop Performance (VIP).

In de gemeente Bunnik wordt sinds 2002 gewerkt met een gecoördineerd inkoopmodel: er is geen sprake van centrale inkoop. De inkoopconsulent heeft een adviserende functie en geeft slechts advies aan de budgethouders.

²⁸ Toelichting B&W-besluit 13-12-2011 Nota inkoopbeleid gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede.

²⁹ Quick Wins/investeringen Gemeente Bunnik + Wijk bij Duurstede, 15 januari 2010.

³⁰ Nota Inkoopbeleid gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede 2012, B&W besluit 13-12-2011

³¹ Nota Inkoopbeleid gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede 2012, pp 8.

³² Raamovereenkomst centrale inkoop. December 2002.

Er is voor gekozen om niet centraal in te kopen: de budgetten zijn toegeschreven aan de afdelingen, de budgethouder per afdeling is verantwoordelijk voor inkoop.

De inkoopconsulent stelt de inkoopagenda op door gegevens te verzamelen uit de door de raad vastgestelde meerjarenbegrotingen. De inkoopconsulent kijkt op basis van de begroting en de kadernota wat de verwachte inkoop zal zijn van het komende jaar. Dat doet hij door met name te kijken naar de verwachte investeringen. Op basis van deze analyse wordt gekeken waar er slimme combinaties kunnen worden gemaakt en maakt de inkoopconsulent een inkoopagenda. Deze wordt niet vastgesteld door directie of bestuur. De inkoopconsulent verantwoordt zich naar het MT en deze verantwoordt via de planning- en controlstukken naar het college en de raad.

Voor het gezamenlijk inkopen is het noodzakelijk dat de medewerkers van beide gemeenten het nut en de meerwaarde zien van gezamenlijk inkopen, aldus geïnterviewden. De mate waarin bestuur en medewerkers van de gemeenten zich hiervan bewust zijn, verschilt per individu volgens geïnterviewden. Het bestuur en de managers moeten daar de ruimte voor geven en zich er van bewust zijn dat daarbij soms een deel van de eigen eisen los moet worden gelaten. Er moet een balans worden gevonden tussen de autonomie van de gemeente en de mate waarin men concessies wil doen, zodat de samenwerking op het terrein van inkoop ook daadwerkelijk voordelen oplevert, aldus geïnterviewden. De inkoopconsulent voert veel persoonlijke gesprekken met medewerkers om draagvlak te creëren voor het gezamenlijk inkopen. Daarbij is het behalen van de synergievoordelen door de gezamenlijke inkoop zeer afhankelijk van de medewerking van budgethouders. De inkoopconsulent heeft geen doorzettingsmacht en geen bevoegdheden om het maximale eruit te halen.

De MT's van Bunnik en Wijk bij Duurstede kwamen de afgelopen twee jaar bij elkaar in het kader van een brede ambtelijke samenwerking. In deze besprekingen is kort aandacht besteed aan het Plan van Aanpak synergievoordelen, spend analyse en de voorbereiding op een gezamenlijk inkoopbeleid. Momenteel vindt dit overleg niet meer plaats.

3.3 Resultaten en verantwoording

Resultaten en verantwoording Inkoop Samenwerking: Onderzoeksvragen 4a t/m d

- a) In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen?
- b) Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente?
- c) Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente?
- d) Hoe, waarover en wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)

Resultaten

De gemeente Bunnik heeft geen totaaloverzicht van hoeveel er gezamenlijk wordt ingekocht. Doordat de

inkoop decentraal geregeld is, is er geen zicht op een totale inkoopsum. De totale inkoop maakt onderdeel uit van de totale begroting en de ramingen daarin. Hierdoor is het moeilijk te bepalen in hoeverre de gezamenlijke inkoop leidt tot besparingen. Er zijn vele factoren van invloed op de kosten van ingekochte goederen en diensten. De geïnterviewden geven aan dat zij het idee hebben dat er schaalvoordelen worden bereikt, wanneer gezamenlijk wordt ingekocht.

In de afgelopen vier jaar zijn de volgende resultaten in ieder geval bereikt, aldus een geïnterviewde:

- er is een gezamenlijk inkoopbeleid voor beide gemeenten;
- er zijn gezamenlijke inkoopvoorwaarden voor beide gemeenten;
- het proces van inkoop is duidelijk opgezet: procesbeschrijving is vastgelegd in Sensus, waar alle procesbeschrijvingen van de organisatie in staan;
- het contractbeheer is geregeld: er is een centrale digitale contractenbank.

De rekenkamercommissie heeft, net als bij de andere onderzochte gemeenten, getracht een overzicht te maken van drie casussen op het terrein van inkoop: wat was de doelstelling en wat is bereikt. De gemeente Bunnik heeft aangegeven deze gegevens niet op deze manier te registreren op het terrein van inkoop, doordat de inkoop gedecentraliseerd is bij de budgethouders. In de financiële administratie wordt inkoop en de bijbehorende resultaten niet apart geregistreerd. Er vindt geen verantwoording plaats over de inhoudelijke resultaten van de gezamenlijke inkoop. De financiële verantwoording over inkoop is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering.

Risico van inkoop samenwerking

Het risico van deze inkoop samenwerking is volgens respondenten op dit moment:

- Dat het personeel uitvalt: er is één inkoopconsulent voor beide gemeenten en er is geen vervanger. Voor het doorgaan van het inkoopproces is de inkoopconsulent overigens theoretisch niet noodzakelijk: de verantwoordelijkheid ligt bij de decentrale budgethouders.
- Medewerking om gezamenlijk in te kopen: de wil om samen aan te besteden en er het maximale uit te halen. Budgethouders moeten daarmee afstand doen van een deel van hun autonomie. Men moet bijvoorbeeld afstappen van de vaste leverancier en persoonlijke voorkeuren.

Meerwaarde

Zoals in de interviews en het Plan van Aanpak uit 2008 wordt benoemd, kan de samenwerking leiden tot:

- kostenbesparingen;
- het realiseren van betere condities en contractvoorwaarden bij leveranciers;
- gebruik maken van elkaars vakkennis.

Om de voordelen van de inkoop samenwerking ten volle te kunnen benutten, is het van belang om de inkoop op elkaar af te stemmen, blijkt uit de SPEND-analyse en wordt ook bevestigd door respondenten.

Informatievoorziening

De raad wordt niet expliciet geïnformeerd over de resultaten en effecten van de inkoop samenwerking. In het programma Bedrijfsvoering van de gemeentelijke begroting en het jaarverslag wordt aangegeven welke ontwikkelingen op het terrein van inkoop zich het afgelopen jaar hebben voor gedaan. In deze documenten wordt niet ingegaan op specifieke inkoopvoordelen. De geïnterviewde raadsleden ervaren inkoop als bedrijfsvoering. Zij gaan er vanuit dat wanneer de raad niets hoort, de inkoop kennelijk binnen de begroting blijft.

De inkoopagenda wordt jaarlijks opgesteld door de inkoopconsulent, maar wordt niet centraal vastgesteld door het management of het bestuur. De inkoopagenda komt voort uit de door de gemeenteraden vastgestelde (meerjaren)begroting. De inkoopconsulent beziet of synchronisatie mogelijk is om samen aan te besteden. De meeste informatievoorziening over de inkoop samenwerking loopt via de MT's van beide gemeenten. Het college wordt geïnformeerd via de reguliere p&c-cyclus.

3.4 Sturing door college en raad

<i>Sturing door raad en college Inkoop samenwerking: Onderzoeksvragen 5a t/m b</i>
<p>a) Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan de regionale samenwerking?</p> <p>b) In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de regionale samenwerking?</p>

Sturingsmogelijkheden

Omdat de inkoop samenwerking een samenwerking betreft op ambtelijk uitvoerend niveau, zijn de sturingsmogelijkheden voor raad en college anders dan bij samenwerkingen die via een gemeenschappelijke regeling , N.V. of stichting worden uitgevoerd en minder de bedrijfsvoering betreffen.

Bij de inkoop samenwerking zijn de sturingsmogelijkheden van de raad zeer beperkt. De gemeenteraad is niet direct betrokken bij de uitvoering van de inkoop samenwerking en ook niet bij de beleidsvorming. De raad is niet betrokken geweest bij de start van de samenwerking en heeft destijds vooraf geen kaders gesteld. Uit interviews komt naar voren dat de inkoop taak bedrijfsvoering betreft en daarmee de verantwoordelijkheid is van het college en niet van de raad. Wel worden de raad en het college via de P&C-cyclus geïnformeerd over de ontwikkelingen op het terrein van inkoop. Inzicht in doelen, financiële en beleidsinhoudelijke resultaten ontbreekt, waardoor sturingsmogelijkheden voor zowel raad, college als organisatie zeer beperkt zijn.

3.5 Belangrijkste bevindingen

	Onderzoeksvragen	Norm	Inkoopsamenwerking
2. <i>Specifiek beleid</i>	<p>a. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken?</p> <p>b. Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen?</p> <p>c. Hoe is de keuze voor samenwerkingspartners tot stand gekomen?</p> <p>d. Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen?</p>	<p>a) De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente.</p> <p>b) Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid.</p> <p>c) Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.</p> <p>d) De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C³³ geformuleerd.</p>	<p>De samenwerking is vastgelegd in een raamovereenkomst tussen beide gemeenten, daar worden echter geen beleid en doelen aan gekoppeld. In het Plan van Aanpak 2008 zijn wel doelen gesteld ten aanzien van de samenwerking, maar dit Plan van Aanpak is niet vastgesteld door college of raad. Vanaf 2012 is er wel sprake van een afgestemd inkoopbeleid van beide gemeente.</p> <p>De samenwerkingspartners zijn om functionele redenen gekozen, vanwege reeds bestaande samenwerkingsrelaties.</p> <p>De samenwerking wordt niet in de programmabegroting vermeld als verbonden partij, omdat het beschouwd wordt als een samenwerking op ambtelijk/college uitvoerend niveau, zonder bestuurlijk/financieel belang. Er is geen uitgebreide probleemanalyse uitgevoerd.</p> <p>Er zijn geen specifieke en meetbare doelen geformuleerd over wat de samenwerking op zou moeten leveren.</p> <p>(+/-)</p>
3. <i>Uitvoering</i>	<p>3. Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?</p>	<p>a) Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd.</p> <p>b) De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling.</p> <p>c) Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, begrijpelijke, transparante en consistente wijze inzichtelijk wat de consequenties zijn van deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.</p>	<p>De afspraken tussen de twee samenwerkende gemeenten worden gedurende de samenwerking ontwikkeld op ambtelijk niveau, maar worden niet vastgesteld door college of raad.</p> <p>De taken van de inkoopconsulent zijn vastgelegd in de raamovereenkomst, maar door de decentrale opzet ligt de verantwoordelijkheid voor inkoop bij de budgethouders. De gezamenlijke inkoopconsulent heeft een adviserende rol en heeft geen doorzettingsmacht, waardoor de synergievoordelen van de samenwerking onvoldoende tot hun recht komen.</p> <p>Raad en college zijn in beperkte mate betrokken bij de inkoopsamenwerking. De consequenties van de samenwerking in de vorm van beleid, risico, tijd en capaciteit worden niet verantwoord.</p> <p>(-)</p>

³³ SMART+C staat voor *Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent*.

<p>4. Resultaat en verantwoording</p>	<p>a. In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen ?</p> <p>b. Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente?</p> <p>c. Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente?</p> <p>d. Hoe, waarover en wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)?</p>	<p>a) Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstelling van de regionale samenwerking – om de voortgang van de regionale samenwerking te monitoren.</p> <p>b) Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen.</p> <p>c) De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie.</p> <p>d) De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. (P&C-cyclus)</p> <p>e) Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten).</p>	<p>Voor het kwaliteitsniveau van samenwerking zijn geen normen gesteld en het bereik van doelen wordt niet gemonitord.</p> <p>Er vindt geen verantwoording plaats over de inhoudelijke resultaten van de gezamenlijke inkoop. De financiële verantwoording over inkoop is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. De raad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over ontwikkelingen op inkoopgebied via de p&c-cyclus.</p> <p>De inkoop samenwerking is gedurende de samenwerkingsperiode meerdere malen (niet periodiek) geëvalueerd op ambtelijk niveau. De evaluaties waren gericht op verbetermogelijkheden in de vorm van de samenwerking, door middel van o.a. de SPEND-analyse. De evaluaties leverden geen inzicht in het behaalde financiële voordeel.</p> <p>(+/-)</p>
<p>5. Sturing</p>	<p>a. Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan regionale samenwerking?</p> <p>b. In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van regionale samenwerking?</p>	<p>a) De raad is betrokken bij de beleidsvorming.</p> <p>b) De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden.</p> <p>c) De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen.</p> <p>d) De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet.</p>	<p>De raad is niet direct betrokken bij de start en het beleid van de inkoop samenwerking, omdat het uitvoering betreft.</p> <p>De sturingsmogelijkheden van de raad zijn beperkt, maar door de raad wordt inkoop als uitvoering beschouwd.</p> <p>Via overleg van de MT's van beide gemeenten stuurt de gemeente binnen de samenwerking. M.b.t de inkoop samenwerking zet de raad geen instrumenten in.*</p>

* Ten aanzien van vraag 4 (gedeeltelijk) en 5 heeft de rekenkamercommissie het oordeel achterwege gelaten (kolom is grijs gearceerd), omdat de inkoop bedrijfsvoering betreft en dat daardoor de betrokkenheid en sturing van de raad minder aan de orde is.

Hoofdstuk 4 GGD Midden Nederland

4.1 Historische ontwikkeling samenwerking GGD

Specifiek beleid GGD Midden Nederland: Onderzoeksvragen 2a t/m d

- a) Wat is de aanleiding geweest om samen te werken?
- b) Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen?
- c) Hoe is de keuze voor samenwerkingspartners tot stand gekomen?
- d) Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen?

Aanleiding en vorm

De GGD Midden Nederland is één van de 25 GGD's die er in Nederland zijn. GGD staat voor Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst. De GGD's voeren voor de gemeente taken uit die wettelijk verplicht zijn op het gebied van de gezondheidszorg. Deze taken zijn vastgelegd in de Wet Publieke Gezondheid (Wpg)³⁴ en betreffen onder meer gezondheidsvoorlichting, jeugdgezondheidszorg (incl. rijksvaccinatieprogramma), openbare geestelijke gezondheidszorg, infectieziektebestrijding, medische milieukunde. De gemeenten hebben weinig invloed op de uitvoering van het uniforme deel dat wordt bekostigd uit de inwonerbijdrage.

Dit onderzoek richt zich op de taken die de GGD Midden Nederland uitvoert in het kader van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). De taken die gemeenten hebben op het gebied van de JGZ zijn vastgelegd in het besluit Jeugdgezondheidszorg en in het landelijk basispakket JGZ. Deze taken betreffen o.a. de onderzoeken van kinderen op het consultatiebureau en op school en het geven van voorlichting over gezondheid, opvoeding en ontwikkeling. Naast deze wettelijke taken uit het basispakket kunnen de GGD's diverse taken uitvoeren op verzoek van de individuele gemeente: dit is het maatwerkdeel. De maatwerkafspraken JGZ voor Bunnik worden kostendekkend gecalculeerd en afgenomen door de gemeente Bunnik en vallen niet binnen de inwonersbijdrage.

Samenwerkingspartners JGZ

De GGD Midden-Nederland werkte in 2010 voor 28 gemeenten in de provincie Utrecht.³⁵ Daarmee verleent de GGD diensten voor 900.000 inwoners. De GGD Midden-Nederland is daarmee qua omvang de derde GGD van Nederland. De GGD Midden-Nederland voert de Jeugdgezondheidszorg voor de 4- tot 19 jarigen uit voor de deelnemende gemeenten. In de gemeente Bunnik is de zorg voor de 0-4 jarigen ondergebracht bij thuiszorginstelling Vitras. Van oudsher is de zorg voor de 0-4 jarigen ondergebracht bij de thuiszorginstellingen: zij startten ooit met de consultatiebureaus, zo blijkt uit een interview. Vitras



³⁴ Wet publieke gezondheid (Wpg), 19 jan 2012

³⁵ Beleidsbegroting 2010, paragraaf Verbonden Partijen.

krijgt jaarlijks een subsidiebedrag voor de uitvoering van het uniform deel en het maatwerkdeel van de JGZ. Samengevat zijn de taken voor de JGZ als volgt verdeeld over de uitvoerders (zie tabel 4.1).

Het onderzoek richt zich specifiek op de twee maatwerktaken JGZ 4-19 jarigen uitgevoerd door de GGD

Tabel 4.1: verdeling van de JGZ basistaken en maatwerktaken over de uitvoerder

Basistaken 0-4 jarigen		Uitvoerder
Uniform	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering basistakenpakket uniform deel voor 0-4 jarigen 	Vitras
Maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> Voorbeelden: o.a. video home training, ondersteuningsactiviteiten jeugdverpleegkundige, overleg netwerkpartners, groepsvoorlichting 	Vitras
Basistaken 4-19 jarigen		
Uniform	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering basistakenpakket uniform deel voor 4-19 jarigen 	GGD-Midden Nederland
Maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> Deelname CJG casusoverleg Ruimte huren in consultatiebureau voor het uitvoeren van de taken JGZ 4-19 	GGD-Midden Nederland

Midden Nederland (zie tabel 4.1).

In juli 2012 zijn de resultaten van een scenario-onderzoek gepresenteerd naar de wijze van inrichting van de JGZ in de provincie Utrecht. Het onderzoek is opgestart als gezamenlijk initiatief van de gemeenten in de provincie Utrecht, waarna een stuurgroep is samengesteld. Daarbij zijn een aantal scenario's geschetst voor de inrichting en uitvoering van deze taak. Naar aanleiding van een eerste studie concludeert de stuurgroep dat het weinig zinvol is om nu scenario's te ontwikkelen die uitgaan van gescheiden uitvoering van de 0-4 en 4 –19 jarigenzorg, omdat vergroting van doelmatigheid en bezuinigingen bij gemeenten noodzakelijk zijn. Met de integrale JGZ is veel doelmatigheidswinst te behalen, aldus de evaluatie. Daarom gaan alle scenario's uit van integrale JGZ van 0 tot 19 jaar. De raad is door het college via een informatienota geïnformeerd over de stand van zaken van het scenario-onderzoek jeugdgezondheidszorg in de provincie Utrecht.³⁶ Het college in Bunnik heeft 9 oktober 2012 besloten dat tot nader besluit de JGZ afgenomen blijft worden bij Vitras/CMD (0-4) en GGD MN (4-19), de scenario's zullen worden meegenomen in de komende besluitvorming rondom de transitie van de jeugdzorg. De raad is hiervan via een informatienota de op de hoogte gesteld.

Doelstellingen

De gemeenschappelijke regeling GGD Midden-Nederland dient de behartiging van de belangen van de deelnemers op het gebied van de openbare gezondheidszorg.³⁷

In de Paragraaf Verbonden partijen van Bunnik staat als algemene doelstelling van de gemeenschappelijke regeling beschreven: "Dit openbaar lichaam heeft als doel de behartiging van de

³⁶ Raadsinformatienota scenario onderzoek JGZ, 29-02-2012

³⁷ Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 1 januari 2009, artikel 4.

belangen van de deelnemers op het gebied van de openbare gezondheidszorg, daartoe voert de dienst de zogenaamde basistaken en een aantal keuzetaken uit.”³⁸

De inhoud van het basispakket ligt wettelijk vast en daar heeft de gemeente verder beleidsinhoudelijk geen invloed op. De oorspronkelijk doelstellingen van de gemeente Bunnik ten aanzien van het maatwerkdeel komen uit Jeugd en Ouders Centraal (JOC). Het JOC komt voort uit het stimuleringsprogramma Samenhang op Scherp, een samenwerking tussen de gemeenten en de provincie Utrecht. Het JOC was zowel een netwerk als een casuoverleg van hulpverleners. Het JOC is in 2012 opgegaan in het CJG Bunnik. In de Nota integraal Jeugdbeleid gemeente Bunnik³⁹ staan de achtergrond en werkwijze van het JOC nader toegelicht. In deze nota en ook in de opzet van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)⁴⁰ komen ook de maatwerktaken terug. In de documenten is echter geen rechtstreekse koppeling te zien tussen de doelstellingen uit het beleid en de afspraken met de GGD-JGZ.

Wat betreft de maatwerktaken JGZ zijn er geen SMART doelstellingen geformuleerd. De gemeente Bunnik stelt geen andere dan de wettelijke doelen voor de gewenste resultaten of maatschappelijke effecten van de uitvoering van het basistakenpakket van de JGZ door de GGD. Wel zijn er in het basistakenpakket en de afspraken uit het maatwerkdeel op het niveau van doelen en voorwaarden eisen gesteld aan de GGD. Eén van de JGZ-maatwerktaken die de GGD uitvoert is deelname in het casuoverleg van het CJG, tot 2012 het JOC (Jeugd en Ouders Centraal) genaamd. De gemeente Bunnik verwacht volgens geïnterviewden dat de GGD middels het casuoverleg het volgende doet: inbrengen, bespreken en vervolg geven aan cases, op basis van coördinatie van zorg en één gezin één plan. Met als doel het zo snel, vroeg en goed mogelijk helpen van een kind en het gezin.

4.2 Uitvoering van de samenwerking binnen de GGD Midden Nederland

Uitvoering GGD Midden Nederland: Onderzoeksvraag 3a

- a) Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De gemeente heeft in het kader van de algemene gezondheid als taak om de regie op het gezondheidsbeleid te voeren. De GGD is een instrument van de gemeente om de gezondheidsdoelstellingen te realiseren.

³⁸ Programmabegroting 2011 gemeente Bunnik, paragraaf Verbonden Partijen.

³⁹ Nota Integraal Jeugdbeleid gemeente Bunnik 2009-2012, voor jongeren van 0 tot 23 jaar. Januari 2009.

⁴⁰ Centrum voor Jeugd en Gezin gemeente Bunnik. Juni 2011.

Binnen de gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland wordt gewerkt met een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB bestaat uit één lid per gemeente, te weten de portefeuillehouder volksgezondheid. Het AB is verantwoordelijk voor het besturen van de GGD. In de gemeenschappelijke regeling is het stemrecht geregeld. Dit is afhankelijk van de grootte van de gemeente.⁴¹ Het DB bestaat uit 7 leden die worden voorgedragen uit het AB. Het DB vergadert vier keer per jaar. AB vergadert 3 tot 4 keer per jaar over onderwerpen die zijn voorbereid door het Dagelijks Bestuur (DB) en het ambtelijk overleg (AO).

Met de GGD is diverse keren per jaar bestuurlijk en ambtelijk overleg. Indien er ontwikkelingen zijn op het gebied van JGZ, worden die besproken in deze overleggen. In deze overleggen wordt tevens de voortgang bijgehouden en vindt indien nodig bijstelling plaats.

4.3 Resultaten en verantwoording

Resultaten en verantwoording GGD Midden Nederland: Onderzoeksvragen 4a t/m d

- a) In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen?
- b) Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente?
- c) Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente?
- d) Hoe, waarover en wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)?

Resultaten

In 2010 is er een landelijke benchmark uitgevoerd onder GGD's. De vraag was hoe de GGD's zuiniger kunnen werken. Uit deze benchmark is gebleken dat de GGD Midden Nederland niet meer kan snijden, omdat de kwaliteit dan onder het wettelijke verplichte niveau komt. Op basis van de GGD benchmark is gebleken dat het bedrag per inwoner die deze GGD berekend erg laag is in vergelijking tot andere GGD's in Nederland.

Jaarlijks krijgt de gemeente Bunnik een GGD jaarrekening. Hierin wordt verantwoord welke resultaten het afgelopen jaar zijn gerealiseerd ten opzichte van de begrote bedragen. Uit de jaarrekening is niet af te leiden welke resultaten of effecten zijn bereikt door de GGD, anders dan financiële resultaten.⁴²

In 2010 betaalde Bunnik voor de GGD basistaken € 174.400,-- en voor Maatwerk € 21.885,--.

In 2011 was dit voor de GGD basistaken € 167.152,-- en voor Maatwerk € 36.176,--.

Voor de JGZ was dit:

⁴¹ Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 1 januari 2009, artikel 8.

⁴² Jaarrekening GGD Midden Nederland 2009, 27 april 2010.

Basistaken Uitgaande van 14.473 inwoners in 2010 Uitgaande van 14.437 inwoners in 2011	Inwoner- bijdrage 2010	Bijdrage 2010 (realisatie)	Inwoner- bijdrage 2011	Bijdrage 2011 (realisatie)
JGZ; uniform deel (€ 6,71 per inw.)	€ 97,113,83	€ 97.114,00	€ 91.241,84	€ 91.275,00
JGZ; maatwerk collectief (€ 0,37 per inw.)	€ 5.355,01	€ 5.355,00	€ 6.929,76	€ 6.973,00
JGZ; rijksvaccinaties (€ 0,05 per inw.)	€ 723,65	€ 724,00	€ 721,85	€ 722,00

Voorvoemde bedragen in 2011 zijn exclusief de structurele bijdrage voor het Digitaal Dossier JGZ ten bedrage van € 25.967,--.

De rekenkamercommissie heeft, net als bij de andere onderzochte gemeenten, getracht een overzicht te maken van drie casussen op het terrein van de GGD: wat was de doelstelling en wat is bereikt. De gemeente Bunnik heeft aangegeven de doelen en verantwoording over de GGD JGZ niet op deze wijze te registreren.

In de GGD-verantwoording wordt het resultaat van de maatwerkafpraak over de casusoverleggen weergegeven op basis van het aantal overleggen dat heeft plaatsgevonden en niet op het niveau van het bereik van doelen en/of het maatschappelijk effect.⁴³ Dit overleg is enorm veel waard: veel meer dan het geld dat de gemeente Bunnik in deze maatwerктаak steekt, aldus geïnterviewden. Maar wat de deelname van de GGD aan dit overleg exact oplevert in termen van maatschappelijke effect is onbekend. Het was voor de rekenkamercommissie niet mogelijk om op basis van de geleverde documenten te bepalen wat de exacte doelen waren voor de maatwerktaken JGZ en welke resultaten bereikt zijn.

Er zijn geen cijfers bekend over wat de afnemers van het JGZ pakket (ouders) vinden van de uitvoering door de GGD. Er worden geen jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd.

Capaciteit, middelen, risico's

Op basis van het gemeentelijk jaarverslag is geen inzicht te verkrijgen in de jaarlijkse kosten voor Bunnik voor GGD/JGZ en de maatwerktaken JGZ in de jaren 2008 t/m 2011. In het jaarverslag van de GGD is voor 2010 alleen de bijdrage per gemeente aan het basistakenpakket zichtbaar. Vanaf 2010 is de gemeentelijke bijdrage verder gespecificeerd.⁴⁴

⁴³ *Verantwoording 2009, GGD gemeente Bunnik, pp. 26.*

⁴⁴ *Jaarverslag GGD Midden Nederland 2011, pp. 36.*

Tabel 4.2: Overzicht Maatwerktaken o.b.v. jaarverslag GGD 2011 (bedragen in euro's)

Maatwerk	2010	2011
Reg. Meldpunt Zorg en overlast	5.047	5.111
THZ inspecties	14.432	20.328
Forensische zorg	1.236	2.472
Netwerk 12-/12+	1.170	1.170
Pilot eenzaamheid	-	7.095
<i>Totaal</i>	<i>21.885</i>	<i>36.176</i>

In tabel 4.2 is een overzicht van de baten van de GGD van de maatwerktaken gegeven. Netwerk 12-/12+ is een maatwerktaak die valt onder de JGZ.

Onder de paragraaf verbonden partijen worden geen risico's benoemd van de samenwerking met GGD Midden Nederland. De samenwerking rondom de uitvoering van de JGZ kent volgens de geïnterviewden een aantal risico's:

- Het basistakenpakket. De uitvoering is aanbodgericht. Er is weinig ruimte om in te spelen op specifieke lokale zaken. Als er meer wordt betaald, kunnen de lokale beleidsdoelen mogelijk beter gerealiseerd worden.
- Financieel risico als de deelnemende gemeenten taken gaan terugtrekken of als een gemeente uittreedt: de overhead moet dan door minder partijen worden gedeeld en daarmee wordt de achterblijvende gemeenten per saldo duurder.

Uittreding uit de gemeenschappelijke regeling is mogelijk na besluit van de gemeenteraad en treedt in werking één jaar na de volgende 1 januari. Het eventueel nadelige saldo van een begrotingsjaar wordt over de gemeenten verdeeld op basis van het inwoneraantal.⁴⁵

Meerwaarde

Een evaluatie van de resultaten en effecten van de samenwerking binnen de GGD waaruit de toegevoegde waarde blijkt, heeft de rekenkamercommissie niet aangetroffen. Volgens respondenten zit de meerwaarde van de samenwerking op het terrein van JGZ voor zowel het basistakenpakket als het maatwerkdeel voor de gemeente Bunnik vooral in het feit dat een kleine gemeente niet zelf de (verplichte) gezondheidstaken goed en tegen verantwoorde kosten kan uitvoeren. Door met andere samen te werken ontstaat er een schaalgrootte waarbinnen het mogelijk is voldoende expertise, uitvoeringscapaciteit en daarmee continuïteit te garanderen tegen acceptabele kosten.

⁴⁵ Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 16 oktober 2008. Artikel 25 en 29.

Informatievoorziening

Op hoofdlijnen wordt de raad geïnformeerd over de samenwerking met de GGD via de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente, specifiek onder het programma Jeugd. In de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting en de programmarekening van de gemeente wordt een overzicht gegeven van alle verbonden partijen, wat het algemene doel is en welk soort deelname het betreft. Een overzicht van het financieel belang en het risico ontbreekt.

De GGD stelt jaarlijks een begroting en een jaarrekening op. De begroting en de verantwoording, worden conform de afspraken in de gemeenschappelijke regeling voor 1 juni aangeboden aan het college van de gemeente Bunnik. De raad heeft de vaststelling van de begroting en jaarrekening van gemeenschappelijke regelingen aan het college gedelegeerd voor zover dit binnen de door de raad gevoteerde begrotingsbudgetten past. In de begroting van de GGD worden de plannen voor het komende jaar weergegeven. Het algemene beleid en de visie van de GGD wordt toegelicht en er worden beleidsplannen gegeven. Deze beleidsplannen betreffen een beschrijving van activiteiten die uitgevoerd worden en geven geen doelen weer of effecten die de afdelingen van de GGD willen bereiken. De plannen worden op hoofdlijnen/afdelingsniveau cijfermatig toegelicht, maar een verdeling naar gemeente ontbreekt. In de begroting wordt ook weergegeven wat er aan maatwerk taken uitgevoerd zal worden, maar ook het bijbehorende budget per gemeente is niet inzichtelijk.

4.4 Sturing door college en raad

Sturing door raad en college GGD Midden Nederland: Onderzoeksvragen 5a t/m b

- a) Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan de regionale samenwerking?
- b) In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de regionale samenwerking?

Sturingsmogelijkheden

De inhoud van het basispakket is landelijk vastgelegd. Het is een uniform pakket, waarbij de gedachte is dat alle kinderen in Nederland het recht hebben op dezelfde zorg. De gemeente kan voor wat betreft dat deel dus niet sturen op de inhoud van de afspraken: dit is het beleidsarme deel. Het basistakenpakket maakt de uitvoering van de JGZ weinig flexibel. Het college zet zich in om binnen de grenzen van de mogelijkheden van het basistakenpakket, zo flexibel mogelijk in te spelen op de behoefte aan zorg in de gemeente Bunnik. Doordat er veel partijen met elk hun eigen wensen deelnemen aan de samenwerking die op haar beurt vele doelen heeft, is de GGD-JGZ lastig stuurbaar. Een geïnterviewde vergelijkt het met een grote olietanker die lastig bij te sturen is als hij eenmaal vaart. Geïnterviewden ervaren dat succesvolle samenwerking een kwestie is van geven en nemen. De gemeente Bunnik moet niet tot in details willen sturen op de uitvoering: dat komt de efficiëntie en slagkracht van de samenwerking niet ten goede, aldus respondenten.

Sturing van de gemeenteraad vindt plaats door vaststelling van de beleidsnota's Jeugdbeleid, de nota CJG Bunnik of het Lokaal gezondheidsbeleid. Het maatwerkdeel komt in deze nota's terug. Door besluitvorming in het college wordt verder invulling gegeven aan het maatwerkdeel. De uitvoering van het beleid ligt vervolgens bij de professionals. Voor JGZ ligt de uitvoering bij GGD en Vitras/CMD. Tussen de ambtelijke organisatie en de professionals vindt regelmatig overleg plaats.

De gemeenteraad in Bunnik heeft de goedkeuring van begrotingen en jaarrekeningen van alle gemeenschappelijke regelingen, waaronder de GGD Midden Nederland, in 2009 aan het college gedelegeerd. De jaarstukken gaan nog wel ter kennisname naar de raad. De uitvoering van het basispakket en het maatwerkdeel JGZ door de GGD is geen politiek beladen onderwerp, aldus geïnterviewde raadsleden, bestuurders en ambtenaren.

Een goed recent voorbeeld van hoe de sturing door de raad in de praktijk plaatsvindt, is de beleidsvorming rondom het CJG aldus geïnterviewden. Dit proces is op interactieve wijze tot stand gekomen, waarna de raad het beleid vervolgens vast heeft gesteld. De raad moet zich realiseren dat samenwerken loslaten betekent en dat hij vertrouwen moet hebben in de uitvoering, aldus geïnterviewden.

De verantwoording over zowel het basistakenpakket als het maatwerkdeel vindt plaats in één document en wordt, op basis van de gemeenschappelijke regeling, jaarlijks aan de gemeente aangeboden. De verantwoording vindt plaats op het outputniveau (het aantal kinderen dat de GGD heeft gezien of het aantal bijeenkomsten dat is georganiseerd) en niet op basis van de bereikte effecten.

De epidemiologische gegevens worden periodiek vanuit de GGD naar de ambtelijke organisatie teruggekoppeld en vormen de basis voor nieuw beleid en/of bijsturing.

4.5 Belangrijkste bevindingen

	Onderzoeksvragen	Norm	GGD Midden Nederland
2. Specifiek beleid	a. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken? b. Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen? c. Hoe is de keuze voor samenwerkingspartners tot stand gekomen? d. Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen?	a) De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente. b) Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid. c) Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag. d) De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C ⁴⁶ geformuleerd.	De samenwerking met de GGD is vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. Deels voert de GGD JGZ het basistakenpakket uit, deels de maatwerktaken. De samenwerking loopt al sinds de jaren 80 van de vorige eeuw. Of er destijds een probleemanalyse is gemaakt is niet duidelijk. De doelstellingen voor het maatwerkdeel vinden hun oorsprong in het jeugdbeleid aldus geïnterviewden, maar er is in de documenten geen rechtstreekse koppeling te zien tussen beide. (+/-)

⁴⁶ SMART+C staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

<p>3. <i>Uitvoering</i></p>	<p>a. Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?</p>	<p>a) Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd. b) De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling. c) Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, begrijpelijke, transparante en consistente wijze inzichtelijk wat de consequenties zijn van deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.</p>	<p>De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling die door de raad is vastgesteld. De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals begroting en programmarekening. Ook wordt daarin niet het risico van de samenwerking benoemd. (+/-)</p>
<p>4. <i>Resultaat en verantwoording</i></p>	<p>a. In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen? b. Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente? c. Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente? d. Hoe, waarover en wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)?</p>	<p>a) Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstelling van de regionale samenwerking – om de voortgang van de regionale samenwerking te monitoren. b) Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen. c) De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie. d) De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. (P&C-cyclus) e) Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten).</p>	<p>Er zijn geen SMART+ C geformuleerde normen en er kunnen geen analyses worden gemaakt over bereiking van de globale doelstellingen. Uit de voor de raad beschikbare informatie is niet duidelijk af te leiden wat de resultaten, kosten en effecten voor de gemeente Bunnik zijn in relatie tot de doelstellingen. Voor de totale GGD wordt in het jaarverlag op hoofdlijnen per afdeling de uitgevoerde activiteiten weergegeven.De raad heeft de goedkeuring van de jaarstukken gedelegeerd aan het college. De rekenkamercommissie heeft geen evaluatie aangetroffen naar de resultaten en effecten van de samenwerking met de GGD. (-)</p>
<p>5. <i>Sturing</i></p>	<p>a. Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan regionale samenwerking? b. In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van regionale samenwerking?</p>	<p>a) De raad is betrokken bij de beleidsvorming. b) De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden. c) De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen. d) De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet.</p>	<p>De raad heeft het jeugdbeleid en het CJG beleid vastgesteld. De sturingsmogelijkheden van de raad zijn beperkt, doordat de raad de goedkeuring van de jaarstukken heeft gedelegeerd aan het college. Doordat de informatievoorziening beperkt is, is in de praktijk sprake van weinig beïnvloeding. Een onderbouwde afweging bij inzet van instrumenten is niet gebleken. (+/-)</p>

Hoofdstuk 5 Wsw: SWZ en BiGa

In dit hoofdstuk worden per paragraaf de onderzoeksvragen met betrekking tot het Werkvoorzieningschap Zeist e.o. (SWZ) beantwoord. Aan de hand van de normen worden de deelvragen beantwoord.

5.1 Algemeen

<i>Specifiek beleid Werkvoorzieningschap: Onderzoeksvragen 2a t/m d</i>
a) Wat is de aanleiding geweest om samen te werken?
b) Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen?
c) Hoe is de keuze voor samenwerkingspartners tot stand gekomen?
d) Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen?

Aanleiding en vorm

De Wet sociale werkvoorziening biedt mensen met een arbeidshandicap een passende werkplek in een zo regulier mogelijke, aan de arbeidshandicap aangepaste, werkomgeving. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening ligt bij de gemeenten. De feitelijke en dagelijkse uitvoering ligt bij de sw-bedrijven.

De sociale werkvoorziening wordt hoofdzakelijk bekostigd door het Rijk dat per voltijds arbeidsplaats een subsidie verstrekt. In 2010 betaalde de overheid per werknemer € 27.000, maar dit bedrag is in 2011 en 2012 sterk verlaagd. In 2011 bedraagt de rijkssubsidie per werknemer € 25.758⁴⁷. Daarnaast worden ook de opbrengsten van de sw-bedrijven, die hun producten en diensten op de reguliere markt afzetten, aangewend om de kosten van de sociale werkvoorziening te dekken. Wanneer de rijkssubsidies en de opbrengsten van het sw-bedrijven niet voldoende zijn, wordt het tekort door de gemeenten aangevuld.

De gemeente werkt voor wat betreft de uitvoering Wet sociale werkvoorziening (Wsw) samen met het Werkvoorzieningschap Zeist e.o. (SWZ). Deze samenwerking bestaat sinds 1 januari 1994.⁴⁸ Deze gemeenschappelijke regeling is verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening en de daarmee verband houdende voorschriften en regelingen. Het werkvoorzieningschap biedt betaald werk aan mensen die door hun beperking geen gewone baan kunnen vinden. In het bijzonder aan mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking.

In april 2012 zou het wetsvoorstel Werken naar vermogen in de tweede kamer worden behandeld, maar door de val van het kabinet, werd de behandeling doorgeschoven naar een later tijdstip. Inmiddels is er in het najaar van 2012 een nieuw regeerakkoord opgesteld. Hierin staat dat het wetsvoorstel "Werken

⁴⁷ *Verdeling wsw budget 2011 per gemeente*

⁴⁸ *Regeling Werkvoorzieningschap Zeist e.o. 22 april 2004.*

naar vermogen” wordt vervangen door een nieuwe “Participatiewet”. Deze voorgenomen “Participatiewet” heeft een aantal wijzigingen t.o.v. de “Wet Werken naar Vermogen”. Het kabinet ontwerpt een quotumregeling voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door grotere werkgevers. Naarmate het aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening afneemt, neemt het aantal reguliere plaatsen voor arbeidsgehandicapten toe. De quotumregeling wordt vanaf 1 januari 2015 (het jaar waarin de nieuwe wet ook voor bestaande gevallen in de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) gaat gelden) in zes jaar stapsgewijs ingevoerd.⁴⁹

Samenwerkingspartners

Er zijn de afgelopen jaren diverse veranderingen geweest in de manier waarop werd samengewerkt in het kader van de uitvoering van de Wsw. In de periode tot 2009 werd er samen gewerkt met het SW-bedrijf Zeist e.o.. Dit betreft een gemeenschappelijke regeling tussen Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist.

De gemeenschappelijke regeling en het werkbedrijf waren één organisatie. In 2006 ontstond de discussie om voor een andere vorm te kiezen. De aanleiding daarvoor was een gemeentelijke herindeling in de Utrechtse Heuvelrug en de toetreding van nieuwe gemeenten tot de gemeenschappelijke regeling. Tevens was een belangrijke aanleiding dat het SW-bedrijf structureel financiële problemen had en gemeenten elk jaar weer opnieuw voor onverwachte extra uitgaven kwamen te staan. Zeker zo belangrijk was ook de wens dat de sociale werkvoorziening een beweging ‘van binnen naar buiten’ moest gaan maken, aldus geïnterviewden. Daarom werd gekozen voor een nieuwe werkwijze. De praktische uitvoering van werkvoorziening (het werkbedrijf c.q. de uitvoeringsorganisatie) werd geprivatiseerd. De gemeenschappelijke regeling SWZ blijft bestaan, maar het bestuur wordt een lean en mean organisatie met minimale eigen apparaatskosten.⁵⁰

Op basis van een vrije gunning konden marktpartijen zich inschrijven om de uitvoering van de werkvoorziening op zich te nemen. De opdracht wordt gegund aan een samenwerking tussen drie marktpartijen: Abrona, Bartimeus en de Inclusief Groep. De samenwerkende partijen opereren onder de naam BiGa. Deze vorm van de samenwerking is op dat moment uniek in Nederland en er is landelijke aandacht voor het model, aldus geïnterviewden. Tussen de gemeenschappelijke regeling SWZ en BiGa is een contract gesloten voor de periode 2009-2015, met mogelijkheid tot verlenging. De gemeenschappelijke regeling SWZ heeft kwantitatieve afspraken met de BiGa voor de prestaties in deze periode.

Ontwikkelingen richting de toekomst

Per 1 januari 2013 zijn de gemeenschappelijke regelingen SWZ en RSD (Regionale Dienst Werk en Inkomen) gefuseerd tot de nieuwe gemeenschappelijke regeling RDWI..⁵¹ Hiermee wordt ingespeeld op de eisen uit de nieuwe Participatiewet en is de regio weer een koploper in de veranderingen, zo menen

⁴⁹ Regeerakkoord “Bruggen slaan” oktober 2012, pag 34., *Ontwikkelingen a.g.v. het sociaal akkoord in april 2013 zijn buiten beschouwing gelaten.*

⁵⁰ Raadsnotulen vergadering van 4 december 2008.

⁵¹ Meerjarenbeleidskader Sociaal-Economische Participatie Kromme Rijn Heuvelrug 2011-2014, paragraaf 5.

respondenten. De overgang van SWZ en RSD naar RDWI is uitgewerkt in een stappenplan. Dat stappenplan is in de raadscommissie behandeld en vervolgens als hamerstuk naar de raad gegaan.

Doelstellingen

Het landelijke Wsw-beleid is voor een groot deel leidend voor de uitvoering. De afgelopen jaren heeft dit in het teken gestaan van binnen naar buiten opereren. Dat wil zeggen dat Wsw-cliënten zoveel mogelijk binnen organisaties en bedrijven, liefst lokaal, worden geplaatst. Het doel van de Wsw in algemene zin is om zoveel mogelijk mensen te plaatsen, waarbij de wachtlijsten zo kort mogelijk zijn. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de Wsw, artikel 4: 'Het college bevordert de inschakeling in het arbeidsproces van de werknemers van wie bij indicatiebeschikking is vastgesteld dat zij in staat zijn om arbeid te verrichten onder normale omstandigheden'.

Het doel van de samenwerking sluit hier op aan, zoals blijkt uit de gemeenschappelijke regeling SWZ: 'Het belang ter behartiging waarvan deze regeling is getroffen, omvat de volledige uitvoering van de Wsw en de daaruit voortvloeiende en daarmee verband houdende voorschriften en regelingen'.⁵² Er worden geen specifieke doelen gesteld ten aanzien van de samenwerking tussen de gemeenten.

De uitvoering van de SWZ gebeurt door de BiGa. De gemeenteraad heeft eind 2008 ingestemd met het contract dat de SWZ met BiGa wilde sluiten. Tussen SWZ en Biga Groep zijn kwantitatieve afspraken gemaakt over de performance van Biga Groep in de periode 2009-2014. In de jaarafspraken tussen SWZ en BIGA worden op basis van prestatie-indicatoren eisen gesteld aan de resultaten. Dit is terug te zien in de kwantitatieve prestatieafspraken met BiGa over het aantal werksoorten en de mobiliteitsbewegingen van medewerkers.⁵³ Medio 2008 is er een 0-meting uitgevoerd t.a.v. de 4 prestatie-indicatoren. Op basis van deze 0-meting is bepaald wat over de periode 2009 – 2014 als een realistische ontwikkeling mag worden verwacht.

5.2 Uitvoering van het werkvoorzieningschap binnen de gemeente Bunnik

Uitvoering Werkvoorzieningschap: Onderzoeksvraag 3a

- a) Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de samenwerkingsovereenkomst staat beschreven dat de deelnemende gemeenten alle bevoegdheden en verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van de Wsw, waaronder de indicatie, de indicatiestelling en het aanbieden van de dienstbetrekking overdragen aan de SWZ.⁵⁴

Het algemeen bestuur (AB) bestaat uit twee leden per deelnemende gemeente. In ieder geval één van beide leden is tevens wethouder van het College van B&W van de gemeente.⁵⁵ In Bunnik is het andere lid

⁵² *Samwerkingsovereenkomst SWZ, 2004. Artikel 3.*

⁵³ *Jaarafspraken 2009-2014 SWZ –BIGA.*

⁵⁴ *Regeling Werkvoorzieningschap Zeist e.o. 22 april 2004. Artikel 4.*

een gemeenteraadslid uit Bunnik. Met het opgaan van de twee gemeenschappelijke regelingen in de nieuwe –gedualiseerde- GR Regionale Dienst Werk en Inkomen is dit beëindigd. Het AB vergadert in ieder geval viermaal per jaar. In de gemeenschappelijke regeling SWZ van 2004, artikel 12 staat dat het dagelijks bestuur uit vijf leden bestaat. Twee van die vijf leden bekleden zogenaamde 'kwaliteitszetels' en worden benoemd op voordracht van respectievelijk de vakbonden en industrieel bedrijfsleven. Dat betekent dus dat formeel gesproken niet alle betrokken gemeenten een wethouder in het Dagelijks Bestuur hebben. Het DB vergadert zo vaak als hij dat nodig acht.

In de overeenkomst van 23 december 2008 is overeengekomen dat de BiGa het ondernemersrisico draagt dat met de uitvoering van de Wsw gepaard gaat. In ruil daarvoor draagt de GR SWZ jaarlijks en in aanvulling op de Rijksbijdragen bij aan de exploitatie van BiGa. De gemeente Bunnik heeft een preferred supplier contract met BiGa. In het inkoopbeleid is bepaald dat bepaalde diensten bij voorkeur van BiGa worden afgenomen, zoals de groenvoorziening in de gemeente en de schoonmaak van het gemeentehuis.

De ambtelijke organisatie heeft een adviesfunctie richting wethouders. In de bestuursrapportage van de gemeenschappelijke regeling wordt gerapporteerd over in hoeverre aan de voorafgestelde prestatieindicatoren door de BiGa is voldaan. Hier wordt een ambtelijke annotatie bijgeschreven en dat gaat vervolgens naar de wethouder. Verder is de rol van de ambtelijke organisatie redelijk op afstand: contractueel is de uitvoering van de Wsw uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling en vervolgens aan de BiGa.

5.3 Resultaten en verantwoording

Resultaten en verantwoording Werkvoorzieningschap

Onderzoeksvragen 4a t/m d

- a) In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen?
- b) Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente?
- c) Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente?
- d) Hoe, waarover en wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)

Resultaten

De begroting van SWZ bevat met name financiële doelen en in mindere mate beleidsdoelen of een koppeling met gemeentelijke doelen. In de jaarrekening van de SWZ worden voornamelijk financiële resultaten getoond, geen beleidsinhoudelijke. Een rechtstreekse koppeling tussen doelstellingen en resultaten uit beleid wordt niet gemaakt. De jaarstukken van SWZ gaan ter kennisname naar de gemeente. De vaststelling daarvan is gedelegeerd aan het college.

⁵⁵ *Regeling Werkvoorzieningschap Zeist e.o. 22 april 2004. Artikel 6.*

De uitvoering van de Wsw ligt bij de BiGa. Over de mate waarin de prestatieindicatoren uit het contract met BiGa worden bereikt wordt aan de raad verantwoord via de P&C-cyclus van de BiGa. Daarnaast wordt, indien sprake is van belangrijke ontwikkelingen of afwijkingen op het gebied van de uitvoering van de Wsw via de gemeentelijke planning- en controlcyclus verantwoord.

In interviews wordt aangegeven dat het college veel vertrouwen heeft in de uitvoering van de Wsw door de BiGa. Dit is gebaseerd op goede contacten tussen bestuur van de gemeente en directie van de BiGa.

De resultaten van de uitvoering van de Wsw door de BiGa zijn in 2011 verantwoord middels de jaarrapportage.⁵⁶ Hieruit blijkt dat de in 2009 gestelde prestatieindicatoren voor de periode 2009-2014 allen ruimschoots zijn gehaald (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1: Prestatie BiGa o.b.v. jaarrapportage 2011

	0-meting 2008	Jaarafpraak 2011	Realisatie 2011
Aantal werksoorten Bunnik	0	2	4
Spreiding van de sw-medewerkers Bunnik	0	1%	1,7%
Strategische allianties Bunnik	0	1	2
Mobiliteitsbewegingen alle gemeenten	70	80	126

Capaciteit, middelen, risico's

De gemeente Bunnik ontvangt jaarlijks een bedrag van het Rijk voor de Wsw-geïndiceerden. Dit bedrag wordt rechtstreeks doorgesluisd naar de BiGa. Daarnaast betaalt de gemeente ook een jaarlijkse gemeentelijke bijdrage aan BiGa ten behoeve van een neutraal resultaat.⁵⁷ In de jaren 2009 tot en met 2011 is er geen verschil tussen de begrote en de gerealiseerde bijdrage. In 2008 was de gemeentelijke bijdrage niet uitgesplitst naar gemeente en dus kan de rekenkamercommissie niet inzichtelijk maken welke bijdrage de gemeente Bunnik in dat jaar heeft geleverd aan de sociale werkvoorziening.

Tabel 5.1: Jaarlijkse bijdrage gemeente Bunnik.

Jaar	Begrote bijdrage	Rekening
2009	119.000	119.000
2010	29.000	29.000
2011	31.000	31.000

Het exploitatierisico ligt bij BiGa; eventuele tekorten worden niet afgewenteld op de gemeenten, aldus geïnterviewden. De overeenkomst tussen SWZ en BiGa is gebaseerd op een 0-meting in 2006. Op basis daarvan is de businesscase bepaald. De economische situatie is ondertussen veranderd. Waarschijnlijk

⁵⁶ Jaarrapportage 2011 inzake de prestatie-indicatoren en kengetallen over het verslagjaar 2011.

⁵⁷ Jaarrekeningen 2008 tot en met 2011 van SWZ.

zal over het contract binnenkort opnieuw onderhandeld worden, aldus geïnterviewden. Ondanks dat blijft de gemeente verantwoordelijk wanneer BiGa een eventueel negatief verschil tussen de baten en de lasten niet kan vullen: op grond van de samenwerkingsovereenkomst SWZ verdelen de deelnemende gemeenten het tekort naar rato van het aantal geplaatste Wsw-medewerkers.⁵⁸

In de paragraaf Verbonden Partijen van de gemeentelijke begroting staan geen risico's benoemd van deelname in de samenwerking. Volgens geïnterviewden is een risico van de samenwerking de veranderende (economische) omgeving: die leidt ertoe dat over het contract opnieuw onderhandeld wordt. Daarnaast is een risico dat de meest kwetsbare groep niet meer rendabel aan een werkplek kan worden geholpen. Aangezien BiGa een marktpartij is, deze moeilijkste groep niet voldoende oplevert en de rijksbijdrage voor Wsw'ers in de toekomst wellicht wordt verminderd zullen zij dan naar verwachting meer in de dagbesteding terecht komen in plaats van in een werksituatie, aldus geïnterviewden. Het tempo van de ontwikkelingen op het terrein van Wsw wordt in grote mate bepaald door het tempo van de wetgever. De Wet Werken naar Vermogen is een aantal keren uitgesteld door de regering. De raad wordt door het college geïnformeerd over de ontwikkelingen en wordt bij de hand genomen als een bepaalde verandering gereed is. De meest recente ontwikkeling is dat de invoering van de Wet werken naar vermogen die per 1 januari 2013 zou worden ingevoerd is vervangen door de zogenaamde Participatiewet per januari 2014, welke doorgang op zijn beurt onder invloed staat van het Sociaal akkoord.⁵⁹

Meerwaarde

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening ligt bij de gemeenten. De feitelijke en dagelijkse uitvoering ligt al decennia bij de sw-bedrijven, in dit geval de SWZ. De uitvoering van de Wsw is te specialistisch en complex om door de gemeente zelf uit te voeren. De meerwaarde van samenwerking is de opzet van een gezamenlijke professionele organisatie, aldus respondenten.

Informatievoorziening

Jaarlijks stuurt het DB SWZ de begroting waarop de gemeenteraden zienswijzen kunnen indienen en de jaarrekening ter kennisname naar de gemeenteraden. In de gemeente Bunnik is de vaststelling ervan gedelegeerd aan het college.

Aangezien tot en met 2012 een gemeenteraadslid uit Bunnik in het Algemeen Bestuur van de GR SWZ zat, had de raad een tot die tijd een rechtstreekse link voor informatievoorziening. Het raadslid praatte de andere raadsleden bij tijdens de raadsvergaderingen. Dit gebeurt onder het agendapunt 'mededelingen'.

Het college neemt de raad mee met de ontwikkelingen van de uitvoering van de Wsw. Bij ontwikkelingen op het terrein van de Wsw, werd de gemeenteraad de afgelopen periode bijvoorbeeld verzocht om in te stemmen met het liquidatieplan GR SWZ en het vaststellen van gewijzigde gemeenschappelijke regeling Regionale Dienst Werk en inkomen.

⁵⁸ Samenwerkingsovereenkomst 2004, SWZ.

⁵⁹ Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-werken-naar-vermogen-wwnv> Geraadpleegd op 18-12-2012

5.4 Sturing door college en raad

Sturing door raad en college Werkvoorzieningschap

Onderzoeksvragen 5a t/m b:

- a) Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan de regionale samenwerking?
- b) In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de regionale samenwerking?

Sturingsmogelijkheden

De gemeenschappelijke regeling SWZ was tot 2013 een monistische regeling: het AB bestaat uit een aantal wethouders en raadsleden van de vijf gemeenten. Het DB bestaat uit drie wethouders van de vijf gemeenten. De wethouder sociale zaken van de gemeente Bunnik heeft formeel geen zitting in het DB maar woont de vergaderingen als toehoorder bij. Formeel heeft het college geen invloed om te sturen op de gemeenschappelijke regeling. Deze sturingsbevoegdheid ligt bij de gemeenteraad via het AB. Deze vermenging van verantwoordelijkheden is een situatie die niet past in een dualistische verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college, aldus geïnterviewden. Per 1 januari 2013 is deze situatie gewijzigd. Met de verandering van de gemeenschappelijke regeling wordt gekozen voor een bestuur bestaande uit de wethouders van de gemeenten; er wordt een nieuw governance model geïntroduceerd. In de nieuwe regeling zitten in het AB de wethouders van welzijn en financiën en in het DB alleen de wethouder welzijn.

Over de mate waarin de prestatieindicatoren uit het contract tussen SWZ en BiGa worden bereikt wordt aan de raad verantwoord via de jaarrapportage van de SWZ en BiGa. Daarnaast wordt, indien sprake is van grote wijzigingen of afwijkingen op het gebied van de (uitvoering) van de Wsw via de gemeentelijke planning- en controlcyclus verantwoord. De goedkeuring van de jaarstukken van SWZ is gedelegeerd aan het college, en gaan ter kennisname naar de gemeenteraad.

De gemeente heeft de uitvoering van de Wsw contractueel uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling SWZ en die heeft het vervolgens uitbesteed aan de BiGa. Deze rol op afstand wordt versterkt door het feit dat BiGa in algemene zin zowel de financiële als inhoudelijke verantwoording voor zijn rekening neemt.

Een andere vorm waarin raad en college invloed hebben op de uitvoering door BiGa is via het inkoopbeleid van de gemeente. BiGa is 'preferred supplier' en heeft in die hoedanigheid de afgelopen jaren schoonmaak- en groenvoorzieningsdiensten aan Gemeente Bunnik geleverd.

De GR SWZ heeft een contract met BiGa tot en met 2014. In principe zou de gemeente de samenwerking daarna kunnen herzien en kiezen voor een andere partij. Vanwege de goede relaties en het vertrouwen in de uitvoering door BiGa, is dit wat betreft het college echter geen serieuze optie. Er zijn daarnaast

geen signalen dat de raad daar fundamenteel anders in zou staan, aldus geïnterviewden. De raad ervaart dat zij goed op de hoogte wordt gehouden door het college in het geval van financiële problemen.

5.5 Belangrijkste bevindingen

	Onderzoeksvragen	Norm	SWZ
2. <i>Specifiek beleid</i>	<p>a. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken?</p> <p>b. Waarom is voor deze vorm van samenwerking gekozen?</p> <p>c. Hoe is de keuze voor samenwerkings-partners tot stand gekomen?</p> <p>d. Wat zijn de doelstellingen van regionale samenwerkingen?</p>	<p>a) De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente.</p> <p>b) Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid.</p> <p>c) Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.</p> <p>d) De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C⁶⁰ geformuleerd.</p>	<p>De Wsw is een landelijk bepaald beleidskader.</p> <p>In de jaren 90 van de vorige eeuw is deze keuze reeds gemaakt en was de keus voor samenwerking met nabijgelegen gemeenten logisch.</p> <p>De doelstelling is uitvoeren van de Wsw binnen de kaders. Er zijn prestatieindicatoren tussen SWZ en Biga waar door de raad mee is ingestemd.</p> <p>(+)</p>
3. <i>Uitvoering</i>	<p>a. Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?</p>	<p>a) Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd.</p> <p>b) De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling.</p> <p>c) Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, begrijpelijke, transparante en consistente wijze inzichtelijk wat de consequenties zijn van deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.</p>	<p>In de gemeenschappelijke regeling SWZ zijn afspraken en vorm vastgelegd.</p> <p>In overeenkomst tussen SWZ en BiGa worden de afspraken over de uitvoering vastgelegd, in de vorm van prestatieindicatoren. Doordat de regie op de uitvoering indirect via SWZ naar BiGa verloopt, komt de gemeente op afstand te staan. De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals begroting en programmarekening. Ook worden daarin niet de risico's van de samenwerking benoemd. In de jaarverslagen van de SWZ wordt verantwoord over financiën en prestaties.</p> <p>(+/-)</p>
4. <i>Resultaat en verantwoording</i>	<p>a. In welke mate beantwoorden de resultaten en effecten aan de vooraf gestelde doelstellingen?</p> <p>b. Wat zijn de consequenties van de deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente?</p> <p>c. Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeente?</p> <p>d. Hoe, waarover en</p>	<p>a) Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstelling van de regionale samenwerking – om de voortgang van de regionale samenwerking te monitoren.</p> <p>b) Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen.</p> <p>c) De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie.</p> <p>d) De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en</p>	<p>Er zijn SMART+ C geformuleerde prestatieindicatoren tussen SWZ en BiGa, waar de raad mee heeft ingestemd. De verantwoording daarover wordt via de p&cycclus van SWZ beschikbaar gesteld, waarbij de raad de goedkeuring heeft gedelegeerd aan het college. Afspraken (P&C cyclus) zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en worden nageleefd.</p> <p>De samenwerking met de SWZ is niet geëvalueerd.</p>

⁶⁰ SMART+C staat voor *Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent*.

	wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)?	worden nageleefd. (P&C-cyclus) e) Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten).	(+/-)
5. Sturing	a. Welke mogelijkheden hebben college en raad om sturing te geven aan regionale samenwerking? b. In hoeverre maakt de raad gebruik van de mogelijkheden om te sturen op de gewenste resultaten en effecten van regionale samenwerking?	a) De raad is betrokken bij de beleidsvorming. b) De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden. c) De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen. d) De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet.	De landelijke regelgeving wordt gevolgd. De gemeente stuurt vooral door deelname in het bestuur en het DB-lid was in de periode van onderzoek een raadslid. De sturing op de uitvoering is indirect en beperkt doordat de GR SWZ daarvoor een overeenkomst heeft met BiGa. (+/-)

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit en de meerwaarde van regionale samenwerkingen. Voor het onderzoek zijn drie cases onderzocht, te weten de inkoopsamenwerking met Wijk bij Duurstede, de GGD-JGZ Midden Nederland en de SWZ-Biga. In deze paragraaf worden per hoofdvraag de conclusies weergegeven.

Algemene conclusie: effectiviteit van de samenwerkingen

De gemeenteraad van Bunnik heeft momenteel weinig grip op de sturing op regionale samenwerking, maar heeft de wens te kennen gegeven meer betrokken te willen zijn/worden. De raad heeft de goedkeuring van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college. De sturing vindt daardoor plaats via de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Deze geven echter onvoldoende inzicht in zowel de beleidsmatige als financiële doelstellingen en resultaten. De paragraaf Verbonden partijen bevat bovendien onvoldoende houvast om te kunnen sturen, doordat o.a. het financieel belang, het risico en de koppeling met beleidsdoelen van samenwerkingen niet worden benoemd.

Bij het aangaan van samenwerkingsverbanden is geen kader beschikbaar op basis waarvan de gemeente een analyse maakt van de situatie en de alternatieven voor samenwerking af kan wegen. Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen op basis waarvan samenwerkingsverbanden kunnen worden getoetst zijn niet vastgelegd.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van de onderzochte samenwerkingen niet eenvoudig vast te stellen is, omdat de gemeentelijke doelstellingen niet concreet zijn en er geen analyses zijn gemaakt over het bereiken van de doelstellingen. Uit de voor de raad beschikbare informatie is niet af te leiden wat de effecten, kosten en resultaten zijn van de samenwerkingen. In de praktijk stuurt de raad nauwelijks op de resultaten van de samenwerkingen.

Evaluaties, waaruit de eventuele effectiviteit en meerwaarde van regionale samenwerkingen zou kunnen blijken, zijn niet aangetroffen door de rekenkamercommissie. Hoewel de effectiviteit en meerwaarde niet daadwerkelijk gemeten zijn, wordt in de praktijk door de gemeente Bunnik wel een meerwaarde ervaren. De meerwaarde zit volgens respondenten in het delen van kennis, efficiëntere en professionelere uitvoering en schaalvoordelen

Waarom wordt er regionaal samengewerkt, welke beleidsvisie en criteria heeft de gemeente Bunnik t.a.v. samenwerken?

De gemeente Bunnik werkt samen met andere gemeenten uit de regio. De voornaamste reden is dat een aantal thema's zoals verkeer, vervoer, bouwen en wonen gemeente overstijgend dienen te worden opgepakt. De voorwaarden en de visie op samenwerkingen, is in de gemeente Bunnik niet vastgelegd in één document: in het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geen vastgestelde strategische visie op samenwerkingsverbanden aangetroffen. Wel wordt er in de organisatievisie het belang van regionale samenwerking onderstreept en worden in de programmabegroting criteria benoemd op basis waarvan

deze keuzes voor samenwerking worden genomen en kunnen worden onderbouwd. Het gemeentebestuur zet in op het formuleren van een visie op samenwerking in de loop van 2013. Het recent uitgevoerde bestuurskrachtonderzoek en de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek zullen daarbij gebruikt worden.

Wat is de aanleiding geweest om samen te werken en wat zijn de doelstellingen?

De aanleiding om samen te werken ligt met name in het feit dat de gemeente Bunnik van een relatief beperkte omvang is om zelf bepaalde taken uit te voeren. De keuze voor samenwerkingspartners is in de gemeente Bunnik in grote mate historisch gegroeid, waarbij vier clusters van samenwerkingsgebieden worden onderscheiden: sociaal domein, fysiek domein, landschap en bedrijfsvoering. Deze clusters zijn niet vastgelegd of breed bediscussieerd in raad of college.

De samenwerkingen met de GGD Midden Nederland en de SWZ zijn al enkele decennia geleden ontstaan en worden door de gemeente als een vanzelfsprekendheid gezien. De GGD Midden Nederland en de SWZ zijn gemeenschappelijke regelingen en voeren (deels) wettelijk verplichte taken uit. De samenwerking met de gemeente Wijk bij Duurstede betreft een vrijwillige ambtelijke samenwerking. Deze samenwerking maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering en behoort volgens respondenten tot de verantwoordelijkheid van het college. De onderzochte samenwerkingen zijn vastgelegd in individuele overeenkomsten, maar de doelstellingen voor de samenwerking zijn niet goed te hanteren voor het beoordelen van resultaten en/of effecten.

Hoe wordt vorm gegeven aan de samenwerking, hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?

De afspraken en taakverdeling op het terrein van inkoop zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. De synergievoordelen uit de inkoop worden echter onvoldoende benut, doordat de inkoop decentraal georganiseerd is en de gezamenlijke inkoopconsulent slechts een adviserende rol heeft en de inkoop daardoor niet optimaal kan worden afgestemd tussen beide gemeenten. Met de komst van het gezamenlijk inkoopbeleid per 2012 is hier wellicht een stap in gezet. De afspraken, vorm en taakverdeling van de samenwerking met de GGD Midden Nederland en de SWZ zijn duidelijk vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. De wethouders van de gemeente Bunnik vertegenwoordigen de gemeente in het algemeen bestuur van zowel de samenwerking met de GGD als de SW. Op deze wijze wordt invloed uitgeoefend op de samenwerking.

Wordt de doelstelling van de samenwerking bereikt? Wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van de samenwerking?

De doelstellingen voor de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn niet gespecificeerd. Op basis van het geformuleerde beleid is niet te bepalen wanneer de gemeente tevreden is, danwel welke resultaten en/of effecten zijn behaald. De GGD Midden Nederland en SWZ leggen jaarlijks verantwoording af in hun jaarrekening, maar in deze documenten wordt niet gerefereerd aan het beleid van de gemeente Bunnik. Voor SWZ geldt dat er wordt gerapporteerd over het bereiken van de vastgestelde prestatieindicatoren. De raad heeft de goedkeuring van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college. De informatie die de raad via de regulier planning- en controlcyclus ontvangt over de

samenwerkingen is op hoofdlijnen en hier uit is niet af te leiden wat de resultaten, kosten en effecten zijn voor de gemeente Bunnik. Ten aanzien van de inkoop samenwerking wordt de raad niet specifiek geïnformeerd over het bereik van doelstellingen, maar op hoofdlijnen via bestuursrapportages en programmarekening. Geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij behoefte hebben aan meer specifieke ambtelijke informatie om beter te kunnen sturen.

Hoe oefent de gemeente invloed uit op samenwerking?

Vanwege het ontbreken van gespecificeerde doelen voor samenwerkingsverbanden, zijn de sturingsmogelijkheden op samenwerking in zijn algemeen beperkt. Bovendien staat de raad op afstand bij de sturing op samenwerking: deels door de goedkeuring van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen te delegeren aan het college en deels doordat de sturingsinformatie in de gemeentelijke begroting en jaarrekening onvoldoende is om daadwerkelijk te kunnen sturen. Bij de samenwerking op inkoop is de invloed van de raad heel beperkt en heeft de raad bijvoorbeeld geen inkoopbeleid vastgesteld.

In onderstaande tabel worden de bevindingen en de conclusies samengevat en wordt aan de hand van de kleuren rood (-), oranje (+/-), groen (+) een oordeel gegeven. Dit oordeel is tot stand gekomen door toetsing van de normen uit hoofdstuk 1.

Algemeen	Inkoop	GGD Midden Nederland	SWZ
1. Waarom wordt er regionaal samengewerkt, welke beleidsvisie en criteria heeft de gemeente Bunnik t.a.v. samenwerken?			
Raad en college hebben geen strategische visie op samenwerking vastgesteld. Wel zijn de voorwaarden voor samenwerking vastgelegd in de programmabegroting. Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen op basis waarvan samenwerkingsverbanden kunnen worden getoetst zijn niet vastgelegd. (+/-)			
2. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken en wat zijn de doelstellingen?			
	De samenwerking is vastgelegd in een raamovereenkomst tussen beide gemeenten. Er zijn geen specifieke en meetbare doelen geformuleerd over wat de samenwerking op zou moeten leveren. Per 2012 wordt er op basis van een gezamenlijk inkoopbeleid gewerkt, wat de synergievoordelen moet bevorderen. .(+/-)	Samenwerking is historisch gegroeid en vindt oorsprong in landelijke wetgeving. Het ontbreekt aan een expliciete koppeling tussen de maatwerk taken JGZ en het gemeentelijk beleid. Doel zijn niet SMART-C geformuleerd. (+/-)	De keus de Wsw uit voeren via het sw-bedrijf is landelijk bepaald. De gemeentelijk doelstelling is uitvoeren van de Wsw binnen de kaders. Er zijn prestatieindicatoren tussen SWZ en Biga waar door de raad mee is ingestemd. (+)

3. Hoe wordt vorm gegeven aan de samenwerking, hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?

	De inkoop is decentraal georganiseerd waarbij de verantwoordelijkheid voor inkoop ligt bij de budgethouders. De gezamenlijke inkoopconsulent heeft een adviserende rol en heeft beperkte doorzettingsmacht, waardoor de synergievoordelen van de samenwerking onvoldoende tot hun recht komen. (-)	De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling die door de raad is vastgesteld. (+)	Afspraken, vorm en taakverdeling zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. In overeenkomst tussen SWZ en BiGa worden de afspraken over de uitvoering vastgelegd, in de vorm van prestatieindicatoren, waarmee de raad heeft ingestemd. (+)
--	---	---	---

4. Wordt de doelstelling van de samenwerking bereikt? Wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van de samenwerking?

	* Inkoop is onderdeel van reguliere bedrijfsvoering. Raad wordt niet specifiek geïnformeerd over bereiking doelstellingen, maar op hoofdlijnen via bestuursrapportages en programma-rekening. In onderzoeksperiode is de samenwerking geëvalueerd en zijn aan de hand daarvan verbeteringen doorgevoerd. (+/-)	De GGD verantwoordt over uitgevoerde activiteiten, maar er mist een verantwoording over bereikte effecten. De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals begroting en programmarekening. Ook wordt daarin niet het risico van de samenwerking benoemd. (+/-)	In de jaarverslagen van de SWZ wordt verantwoord over financiën en prestaties. De raad heeft de goedkeuring daarvan gedelegeerd aan het college. De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals begroting en programmarekening. Ook worden daarin niet de risico's van de samenwerking benoemd. (+/-)
--	--	---	---

5. Hoe oefent de gemeente(raad) invloed uit op de samenwerking?

De raad heeft de goedkeuring van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het college. De raad staat op afstand en wordt minimaal geïnformeerd over zaken die spelen bij regionale samenwerkingen. De beperkte sturingsinformatie die de raad krijgt via de gemeentelijke begroting en het jaarverslag bevat onvoldoende sturingsinformatie: in de paragraaf Verbonden Partijen wordt het	* Raad stuurt niet op de samenwerking, omdat inkoop bedrijfsvoering is. Het inkoopbeleid is niet door de raad vastgesteld. Via overleg van de MT's van beide gemeenten stuurt de gemeente binnen de samenwerking.	De raad heeft het jeugdbeleid en het CJG beleid vastgesteld dat de basis vormt voor de uitvoering van de JGZ. De sturingsmogelijkheden van de raad zijn beperkt, doordat de raad de goedkeuring van de jaarstukken heeft gedelegeerd aan het college en de paragraaf verbonden partijen onvoldoende sturingsinformatie bevat. (+/-)	De gemeenteraad heeft de prestatieindicatoren van de samenwerking vastgesteld. De sturing via de p&ccyclus van de SWZ loopt via het college. De gemeenteraad stuurt vooral door deelname in het bestuur en het DB-lid was in de periode van onderzoek een raadslid. (+/-)
---	--	--	---

financieel belang en het risico niet benoemd en wordt geen koppeling gemaakt met het beleid. (+/-)			
---	--	--	--

* Ten aanzien van vraag 4 en 5 heeft de rekenkamercommissie bij de inkoop samenwerking het oordeel achterwege gelaten (kolom is grijs gearceerd), omdat de inkoop als bedrijfsvoering wordt beschouwd en de betrokkenheid en sturing van de raad minder aan de orde is.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten en de conclusies adviseert de rekenkamercommissie de gemeenteraad om de volgende aanbevelingen op te dragen aan het college van B&W:

1. Ontwikkel een algemene visie voor Regionale Samenwerking alsmede criteria en kwaliteitseisen waaraan een samenwerking moet voldoen en laat deze vaststellen door de raad.
2. Stel per regionale samenwerking doelstellingen (SMART + C) op, die aansluiten bij het gemeentelijke beleid, en laat deze vaststellen door de raad. Maak deze doelstellingen inzet van regionale besprekingen en beïnvloedingsproces. Bepaal welke samenwerkingen beleidsinhoudelijk of financieel de meeste impact hebben en geef deze samenwerkingsverbanden prioriteit.
3. Geef de raad voldoende sturingsmogelijkheden: zorg voor een paragraaf verbonden partijen die aan de eisen van het BBV voldoet.
4. Stel vast welke (compacte) informatie nodig is om te kunnen sturen bij regionale samenwerkingen. Deze informatie moet in ieder geval een verantwoording bevatten over resultaten en effecten in relatie tot vooraf vastgestelde gemeentelijke doelstellingen.
5. Stel vast of de huidige wijze van het delegeren van de goedkeuring van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen voor de raad voldoende mogelijkheden biedt om te sturen.
6. Evalueer regionale samenwerkingen aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria, kwaliteitseisen en doelstellingen. Beoordeel zaken als uittredingsmogelijkheden, risico's, P&C-cyclus. Stel voor de uit te voeren evaluaties een termijnkalender op, waarbij ieder jaar steeds twee andere samenwerkingsverbanden worden geëvalueerd.
7. Leer van andere gemeenten en kijk voor goede voorbeelden op het gebied van sturing en samenwerking naar omliggende gemeenten. Organiseer overleg en kennisuitwisseling.

8. Maak een duidelijke keuze voor wel dan niet samenwerking op het gebied van inkoop. Indien voor samenwerking gekozen wordt, zorg dat binnen de gemeentelijke organisatie de verantwoordelijkheid voor de centrale inkoop duidelijk is en zorg voor doorzettingsmacht.

Hoofdstuk 7 Bestuurlijke reactie van het college

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen is een reactie ontvangen van het college van burgemeester en wethouders. Deze luidt:

Bestuurlijke reactie Rapport “Regionale samenwerking, gemeente Bunnik”

Op 13 juni 2013 hebben wij het rapport “Regionale samenwerking – onderzoek naar de effectiviteit en meerwaarde van regionale samenwerkingen in de gemeenten Bunnik, Leusden, Scherpenzeel, Woudenberg, Zeewolde” van de rekenkamercommissie Vallei- en Veluwerand ontvangen. Het gaat hierbij om de rapportage voor Bunnik. U heeft ons gevraagd een bestuurlijke reactie te geven op dit rapport.

Allereerst willen wij onze dank uitspreken naar de rekenkamercommissie voor voorliggend rapport. Het rapport geeft een aantal richtlijnen, waarmee we kunnen werken aan de versterking van onze gemeentelijke visie en sturing op regionale samenwerking.

Op 24 mei 2013 is op ambtelijk niveau al een technische reactie op het rapport gegeven. Deze reactie is verwerkt in voorliggend rapport. Wij zien geen aanleiding om op dit moment een verdere reactie te geven op de tekst van het rapport. Wel hebben wij behoefte om een kanttekening te plaatsen bij de onderzoeksperiode van het onderzoek. Het onderzoek van de rekenkamercommissie is gestart in maart 2012. Het onderzoek richt zich op de periode 2007-2011. Voor Bunnik hebben de interviews plaatsgevonden in oktober 2012. Ten aanzien van documentatie is gebruik gemaakt van begrotingen tot en met 2011. Juist in 2012 is, mede in het licht van het uitgevoerde BKO veel gebeurd op het gebied van samenwerking. Dat betekent dat een deel van de bevindingen inmiddels achterhaald is. Wij respecteren uiteraard de afbakening zoals de rekenkamercommissie die gehanteerd heeft, maar vinden het jammer dat ontwikkelingen op dit gebied geen enkele plaats hebben gekregen in het voorliggende rapport.

De rekenkamercommissie doet in haar rapport een aantal aanbevelingen. Wij geven per aanbeveling een korte reactie.

1. Ontwikkel een algemene visie voor Regionale Samenwerking alsmede criteria en kwaliteitseisen waaraan een samenwerking moet voldoen en laat deze vaststellen door de raad.

De rekenkamercommissie refereert in haar rapport reeds aan het in 2012 gehouden bestuurskrachtonderzoek (BKO). Eén van de meest wezenlijke uitkomsten van dit onderzoek was het gebrek aan visie op het gebied van samenwerking. Bij de uitwerking van het BKO is daarom ook voorrang gegeven aan inzicht in alle vormen van samenwerking die de gemeente Bunnik begin 2013 kent.

Om meer inzicht te krijgen in de samenwerkingsgebieden en –vormen van de gemeente Bunnik is een quickscan uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de gemeente Bunnik met een groot aantal gemeenten samenwerkt. Een belangrijke reden hiervoor is dat er een aantal gemeenschappelijke regelingen zijn die wettelijk verplicht zijn en/of waar (praktisch) elke gemeente uit de provincie deel van uitmaakt. Wanneer die samenwerkingsverbanden worden geëlimineerd uit het overzicht, blijkt dat er per oriëntatie (sociaal, ruimtelijk, bedrijfsvoering, etc.) sprake is van een logica en focus; de inhoud is leidend voor de partnerkeuze. In de praktijk levert deze ‘visie’ de gewenste resultaten. Op 18 juli 2013 neemt de gemeenteraad een besluit hoe zij voorlopig om wenst te gaan met deze visie.

2. Stel per regionale samenwerking doelstellingen (SMART + C) op, die aansluiten bij het gemeentelijke beleid, en laat deze vaststellen door de raad. Maak deze doelstellingen inzet van regionale besprekingen en beïnvloedingsproces. Bepaal welke samenwerkingen beleidsinhoudelijk of financieel de meeste impact hebben en geef deze samenwerkingsverbanden prioriteit.

Wij onderschrijven het belang van het SMART formuleren van doelstellingen en deze in lijn te laten zijn met het gemeentelijke beleid. Echter, als het gaat om gemeenschappelijke regelingen, is er slechts in een beperkt aantal gevallen sprake van beleidsvrijheid. Zo zijn we voor wat betreft de GGD afhankelijk van de WGR-regio's waarin Nederland is opgedeeld. Zeker bij grote samenwerkingsverbanden als deze is de invloed van een relatief kleine gemeente geringer. Daarnaast is er ook sprake van (al dan niet verplicht opgelegde) samenwerkingsverbanden die al decennialang bestaan. Het is niet eenvoudig om op basis van reeds bestaande verbanden alsnog achteraf SMART doelstelling te formuleren. Dit neemt niet weg dat we in samenwerking met andere gemeenten de mogelijkheden hiertoe zullen verkennen.

3. Geef de raad voldoende sturingsmogelijkheden: zorg voor een paragraaf verbonden partijen die aan de eisen van het BBV voldoet.

In de Programmabegroting 2012 heeft een kwaliteitsslag plaatsgevonden in de paragraaf Verbonden partijen. De door de rekenkamercommissie aangehaalde informatie is inmiddels opgenomen in deze paragraaf. De paragraaf voldoet daarmee ook aan de eisen van het BBV.

4. Stel vast welke (compacte) informatie nodig is om te kunnen sturen bij regionale samenwerkingen. Deze informatie moet in ieder geval een verantwoording bevatten over resultaten en effecten in relatie tot vooraf vastgestelde gemeentelijke doelstellingen.

Deze aanbeveling is met name gericht aan de raad om op hoofdlijnen te kunnen sturen. Wij zullen in overleg met de raad treden met de vraag aan welke informatie zij behoefte hebben. Overigens krijgt de raad alle vergaderstukken van regionale samenwerkingsverbanden ter informatie toegestuurd. Tijdens raadsvergaderingen wordt er zowel gevraagd als ongevraagd door de portefeuillehouder verantwoording afgelegd aan de raad. Ook is er tijdens raadsvergaderingen ruimte voor de raadsleden die zitting hebben in een AB van een GR om mededelingen te doen.

5. Stel vast of de huidige wijze van het delegeren van de goedkeuring van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen voor de raad voldoende mogelijkheden biedt om te sturen.

De rekenkamercommissie geeft in haar rapport aan dat de sturingsmogelijkheden voor de raad beperkt zijn. Wij treden hierover graag in gesprek met de raad.

6. Evalueer regionale samenwerkingen aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria, kwaliteitseisen en doelstellingen. Beoordeel zaken als uittredingsmogelijkheden, risico's, P&C-cyclus. Stel voor de uit te voeren evaluaties een termijncalender op, waarbij ieder jaar steeds twee andere samenwerkingsverbanden worden geëvalueerd.

Wij onderschrijven deze aanbeveling, echter wel met een opmerking. De vraag of de samenwerking oplevert wat de gemeente ervan verwacht, is een vraag die ook op dit moment weldegelijk aan de orde komt, hetzij niet

gestructureerd. Bij de onderzochte regelingen is er bij een privaatrechtelijke samenwerking zoals de inkoopfunctie wel veel meer ruimte om een eigen afweging te maken, dan bij regelingen waarin we in WGR-verband zijn ingedeeld. De financiële risico's van samenwerkingsverbanden worden jaarlijks opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting. De planning- en controlcyclus is daarmee voor het financiële deel naar onze mening dan ook voldoende geborgd.

7. Leer van andere gemeenten en kijk voor goede voorbeelden op het gebied van sturing en samenwerking naar omliggende gemeenten. Organiseer overleg en kennisuitwisseling.

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zullen deze ter harte nemen.

8. Maak een duidelijke keuze voor wel dan niet samenwerking op het gebied van inkoop. Indien voor samenwerking gekozen wordt, zorg dat binnen de gemeentelijke organisatie de verantwoordelijkheid voor de centrale inkoop duidelijk is en zorg voor doorzettingsmacht.

Begin 2012 is het inkoopbeleid van de gemeenten Wijk bij Duursteden en Bunnik geharmoniseerd. Beide gemeenten kennen nu dezelfde kaders voor het inkoopbeleid en het daaruit voortvloeiende proces. Dat betekent dat de belangrijkste randvoorwaarden aanwezig zijn. Wel zien wij in praktijk de tendens dat door verdergaande samenwerkingen op verschillende (beleids)terreinen het karakter en de omvang van het direct beïnvloedbare inkooppakket veranderen. Dit is intern reeds gesignaleerd en krijgt in de loop van 2013 verdere aandacht.

Hoofdstuk 8 Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college voor haar reactie op het rekenkamerrapport. De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie en is verheugd dat het rapport het college richtlijnen geeft om de gemeentelijke visie en doelen en de sturing op regionale samenwerkingen te versterken.

Het college geeft aan dat op het gebied van samenwerkingen recent veel gebeurd is en dat een aantal aanbevelingen reeds zijn opgepakt. De rekenkamercommissie vindt dat positief maar adviseert de raad wel om na te gaan of de aanbevelingen inderdaad opgepakt zijn zoals deze bedoeld zijn. Voor een tweetal aanbevelingen geeft het college aan dat zij in overleg zullen treden met de raad. Wij adviseren de raad om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over te nemen en de acties die eruit voortvloeien op te nemen in een termijnkalender en de voortgang te volgen.

Over twee tot drie jaar zal de rekenkamercommissie een kort doorwerkingsonderzoek uitvoeren. Daarbij zal gekeken worden in hoeverre de aanbevelingen- indien deze ook door de raad worden overgenomen- in de organisatie zijn geoperationaliseerd.

Bijlage 1 Literatuur en documenten

Algemeen

- Actualisatie delegatiebesluit, 7 mei 2009.
- BBV Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- Brief van college van B&W aan de gemeenteraden van Bunnik en Wijk bij Duurstede. Onderwerp: Samenwerking Bunnik – Wijk bij Duurstede. Dd. 2 maart 2011.
- Concernplan 2012.
- Gemeente Bunnik, Programmabegrotingen 2008 t/m 2011, Jaarverslagen 2008 t/m 2011
- Kijk verder, Kijk Bunnik. Een strategische visie op de organisatie van de gemeente Bunnik.

Inkoop samenwerking Wijk bij Duurstede

- Ambtelijke memo n.a.v. bestuursoverleg tussen colleges van beide gemeenten over afspraken gezamenlijke inkoop Bunnik – Wijk bij Duurstede, 28 april 2008
- Duurzaam inkopen in Bunnik. Nulmeting januari 2011. Bureau Beco.
- Intentieverklaring Samenwerking tussen de gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede op het gebied van inkoopbeleid en centrale inkoop, d.d. 1 maart 2002.
- Inkoopvoorstel van MT aan College van B&W voor de start van Samenwerking met de gemeente Wijk bij Duurstede van de gezamenlijke inkoop, de aanstelling van een inkoopconsulent en de start van het VIP-project (Verbetering Inkoop Performance), 24 januari 2002.
- NIC Spend Analyse ten behoeve van De Gemeenten Wijk bij Duurstede en Bunnik, oktober 2009.
- Nota Inkoopbeleid gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede 2012, B&W besluit 13-12-2011
- Nota Inkoopbeleid gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede 2012, pp 8.
- Notitie inkoop Wijk bij Duurstede, 2000 door het MT vastgesteld.
- Plan van aanpak synergievoordelen inkoop samenwerking Bunnik en Wijk bij Duurstede 2008.
- Quick Wins/investeringen Gemeente Bunnik + Wijk bij Duurstede, 15 januari 2010.
- Raamovereenkomst centrale inkoop. December 2002.
- Rapport Samenwerking Inkoop- en aanbesteding. Rekenkamercommissie Wijk bij Duurstede, mei 2011. Pp. 6.
- Toelichting B&W-besluit 13-12-2011 Nota inkoopbeleid gemeente Bunnik en Wijk bij Duurstede.

GGD Midden Nederland

- Beleidsbegroting 2010, paragraaf Verbonden Partijen.
- Centrum voor Jeugd en Gezin gemeente Bunnik. Juni 2011.
- Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 1 januari 2009.
- Jaarrekening GGD Midden Nederland 2009, 27 april 2010.

- Jaarverslag GGD Midden Nederland 2011, april 2012.
- Nota Integraal Jeugdbeleid gemeente Bunnik 2009-2012, voor jongeren van 0 tot 23 jaar. Januari 2009.
- Programmabegroting 2011 gemeente Bunnik, paragraaf Verbonden Partijen.
- Raadsinformatienota scenario onderzoek JGZ, 29-02-2012
- Verantwoording 2009, GGD gemeente Bunnik, pp. 26.
- Wet publieke gezondheid (Wpg), 19 jan 2012

SWZ

- Jaarrekeningen SWZ 2008 tot en met 2011.
- Raadsnotulen vergadering van 4 december 2008.
- Regeling Werkvoorzieningschap Zeist e.o. 22 april 2004.
- Regeerakkoord "Bruggen slaan" oktober 2012.
- Samwerkingsovereenkomst SWZ, 2004. Artikel

Bijlage 2 Respondenten

Portefeuillehouder Sociale Zaken en Welzijn

Beleidsadviseur samenlevingszaken o.a. JGZ

Beleidsadviseur samenlevingszaken o.a. WMO en Wpg

Beleidsmedewerker Sociale Zaken

Algemeen directeur

Directiesecretaris en beleidsmedewerker bestuurszaken

Afdelingshoofd BMO

Inkoopconsulent

Fractielid Liberalen

Fractielid P21

Fractielid CDA