

Regionale samenwerking

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

Rapportage Woudenberg



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	5
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	22
2.4 Samenvatting gemeentelijk beleid	24
Hoofdstuk 3 Inkoopbureau Midden Nederland	25
3.1 Algemeen IBMN.....	25
3.2 Uitvoering van de inkoop samenwerking binnen de gemeente Woudenberg	27
3.3 Resultaten en verantwoording	28
3.4 Sturing door college en raad	32
3.5 Belangrijkste bevindingen IBMN	33
Hoofdstuk 4 GGD JGZ Midden Nederland	35
4.1 Historische ontwikkeling GGD	35
4.2 Uitvoering van de samenwerking binnen de GGD Midden Nederland.....	38
4.3 Resultaten en verantwoording.....	39
4.4 Sturing door college en raad	42
4.5 Belangrijkste bevindingen GGD Midden Nederland	43

Hoofdstuk 5 RWA Amersfoort.....	45
5.1 Algemeen.....	45
5.2 Uitvoering van de sociale werkvoorziening binnen de gemeente Woudenberg.....	47
5.3 Resultaten en verantwoording.....	48
5.4 Sturing door college en raad	50
5.5 Belangrijkste bevindingen RWA	51
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	53
6.1 Conclusies.....	53
6.2 Aanbevelingen.....	56
Bestuurlijke reactie van het college.....	57
Nawoord van de rekenkamercommissie	59
Bijlage 1 Literatuur en documenten	61
Bijlage 2 Respondenten	63
Bijlage 3 Sturingsmogelijkheden en sturingsprincipes	65

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het onderzoek naar regionale samenwerking in de gemeente Woudenberg. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode juni t/m december 2012 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 Bunnik, Scherpenzeel en Zeewolde en wordt momenteel uitgevoerd in de gemeente Leusden. De resultaten van het onderzoek in Zeewolde staan reeds op de website van de rekenkamercommissie www.rkvalleienveluwerand.nl. De resultaten van de overige onderzoeken worden binnenkort op de website gepubliceerd.

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

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

Maart 2013

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding en vraagstelling onderzoek

Gemeenten hebben verschillende taken op diverse werkerreinen, 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 Woudenberg in de gemeente Zeewolde, Scherpenzeel, Bunnik 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 Woudenberg is gekeken naar het Inkoop Bureau Midden Nederland, de GGD Midden Nederland (JGZ) en RWA Amersfoort.

Algemeen gemeentelijk beleid

De gemeenteraad of het college van Woudenberg heeft geen visie of algemene criteria ten aanzien van samenwerkingen vastgesteld. Wel stelt het gemeentebestuur dat schaalvoordelen en efficiencyvoordelen als belangrijke meerwaarde van samenwerkingsverbanden worden beschouwd. Het ontbreken van een beleidskader voor samenwerking wordt deels verklaard door het mislukte traject tot fusie met twee gemeenten. Mede hierdoor heeft de beleidsontwikkeling op het terrein van regionale samenwerking stil gelegen.

Inkoopbureau Midden Nederland, GGD Midden Nederland (JGZ), RWA Amersfoort

De samenwerking met het IBMN betreft een ambtelijke samenwerking. Deze samenwerking maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering en behoort tot de verantwoordelijkheid van het college. De samenwerkingen met de GGD Midden Nederland en de RWA zijn al enkele decennia geleden ontstaan en worden door de gemeente als een vanzelfsprekendheid gezien. De GGD Midden Nederland en de RWA zijn gemeenschappelijke regelingen en voeren (deels) wettelijk verplichte JGZ-taken uit.

Resultaten en conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de afspraken, vorm en taakverdeling van de samenwerking met de GGD Midden Nederland en het RWA duidelijk zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. Bij de inkoop samenwerking is dit duidelijk vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Verder blijkt uit het onderzoek dat bij het aangaan van samenwerkingsverbanden geen kader beschikbaar is op basis waarvan de gemeente een analyse maakt van de situatie en de alternatieven voor samenwerking af kan wegen. Er blijken wel samenhangende ideeën te zijn over wanneer en met wie samen te werken. Dit wordt in de beleidsbegroting benoemd. 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 omdat er geen analyses zijn gemaakt over het

realiseren 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 en heeft de raad weinig aandacht voor jaarrekeningen en verslagen 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 Woudenberg wel een meerwaarde ervaren. De meerwaarde zit naar zeggen in kennis delen, efficiëntere en professionelere uitvoering en schaalvoordelen.

In onderstaande tabel staat een samenvatting van de bevindingen en conclusies voor de gemeente Woudenberg. Aan de hand van de kleuren rood (niet goed/-), oranje (deels goed/ +/-) en groen (goed/ +) geeft de rekenkamercommissie een oordeel over de aangetroffen situatie.

Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen en conclusies adviseert de rekenkamercommissie onder andere om een algemene visie op samenwerking te ontwikkelen, om per samenwerking doelstellingen vast te stellen en, om de samenwerkingen te evalueren aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, kwaliteitseisen en doelstellingen. Ook adviseert de rekenkamercommissie om te zorgen voor kennisuitwisseling met omliggende gemeenten.

Algemeen	IBMN	GGD Midden Nederland	RWA
1. Waarom wordt er regionaal samengewerkt, welke beleidsvisie en criteria heeft de gemeente Woudenberg t.a.v. samenwerkingen?			
Raad noch college heeft een visiedocument vastgesteld. Er blijken wel samenhangende ideeën te zijn over wanneer en met wie samen te werken. Dit wordt in de beleidsbegroting benoemd. (+/-)			
2. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken en wat zijn de doelstellingen?			
	Samenwerking is vastgelegd in samenwerkingsovereenkomst. Het doel is in algemene termen omschreven, waarbij niet is gespecificeerd wanneer de gemeente tevreden is. (+/-)	Samenwerking is historisch gegroeid en vindt oorsprong in landelijke wetgeving. De doelen zijn niet SMART geformuleerd: zij zijn niet meetbaar en tijdsgebonden (+/-)	De keus de Wsw uit voeren via het sw-bedrijf is landelijk bepaald. De deelname aan het RWA is historisch gegroeid. Er zijn geen duidelijke doelen geformuleerd voor de uitvoering van de Wsw, behalve de wettelijk verplicht hoofddoelstelling. (+/-)

3. Hoe wordt vorm gegeven aan de samenwerking, hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?			
	<p>Taken en verantwoordelijken zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en deze is, op voorstel van het college, aangenomen door de gemeenteraad. (+)</p>	<p>Afspraken, vorm en taakverdeling zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. (+)</p>	<p>Afspraken, vorm en taakverdeling zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. (+)</p>
4. Wordt de doelstelling van de samenwerking bereikt? Wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van de samenwerking?			
	<p>* Inkoop is onderdeel van reguliere bedrijfsvoering. Financiële resultaten worden gevolgd door management en verantwoord naar college. Raad wordt niet specifiek geïnformeerd over het realiseren van doelstellingen, maar op hoofdlijnen via bestuursrapportages en programmarekening. In de onderzoeksperiode heeft geen evaluatie plaatsgevonden.</p>	<p>De GGD verantwoordt over uitgevoerde activiteiten, maar er mist een verantwoording over bereikte effecten. De koppeling tussen doelen en resultaten is moeilijk te maken. Ondanks datervaart de raad de verantwoording van de GGD als relatief goed in vergelijking tot andere samenwerkingsverbanden. (+/-)</p>	<p>Er zijn geen SMART+C geformuleerde normen waaraan de voortgang wordt getoetst. De sturingsinformatie is onvoldoende om te kunnen sturen: deze geeft slechts inzicht in de financiële resultaten en niet over effecten. (-)</p>
5. Hoe oefent de gemeente(raad) invloed uit op de samenwerking?			
<p>Door middel van beleidstukken en begrotingen is de raad betrokken. De raad kan het gevoel dat samenwerkingen goed verlopen niet rationeel onderbouwen op basis van de bestaande sturings- en verantwoordingsinformatie. Vanwege het ontbreken van een visie en gespecificeerde doelen voor samenwerkingsverbanden, zijn de sturingsmogelijkheden op samenwerking in zijn algemeen beperkt. (+/-)</p>	<p>* Sturing vindt plaats door deelname in bestuur IBMN. Raad stuurt niet, omdat inkoop bedrijfsvoering is.</p>	<p>Raad stelt beleidsplan JGZ vast en geeft haar goedkeuring aan de begroting van de GGD. Sturing vindt plaats via het college door lidmaatschap van het bestuur van GGD Midden Nederland. De raad ervaart de sturing op de GGD als moeilijk behapbaar. (+/-)</p>	<p>De mogelijkheden tot sturing door Woudenberg zijn beperkt tot het geven van een zienswijze op de begroting en de jaarrekening en de inbreng via het AB van de RWA dat de uitvoering door Amfors aanstuurt. (+/-)</p>

* 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 bedrijfsvoering betreft en dat daardoor 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 werkerreinen, 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 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 de 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 begin 2012 gestart in Zeewolde en vervolgens ook in de gemeenten Woudenberg, Scherpenzeel, Bunnik en Leusden. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek in de gemeente Woudenberg. Voor elke gemeente is een individueel rapport beschikbaar, dat te lezen is op 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.

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

Vraag-stelling	Norm
1. Gemeen-telijk 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. (Planning & control-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 Woudenberg ten aanzien van samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen met betrekking tot de casus Inkoopbureau Midden Nederland beantwoord. In hoofdstuk 4 komt de GGD-JGZ aan bod en in hoofdstuk 5 het Regionaal Werkvoorzieningschap Amersfoort en omgeving. 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. Vervolgens is de bestuurlijke reactie van het college van de gemeente Woudenberg integraal opgenomen. Het rapport besluit met het nawoord van de rekenkamercommissie.

Hoofdstuk 2 Gemeentelijk beleid ten aanzien van regionale samenwerkingen

Dit hoofdstuk gaat in op het algemene beleid en de visie van de gemeente Woudenberg ten aanzien van samenwerkingsverbanden. Het geeft inzicht in het algemeen kader op basis waarvan samenwerkingsverbanden aangegaan zijn en hoe er in algemene zin wordt gestuurd op samenwerking. Per paragraaf wordt aangegeven welke onderzoeksvragen worden beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de oordelen op de normen die zijn behandeld.

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 Woudenberg is een relatief kleine gemeente met 12.051 inwoners en een oppervlakte van bijna 37 vierkante kilometer.⁴ De gemeente Woudenberg werkt op diverse terreinen samen met andere gemeenten uit de regio. Een algemeen beleidskader waarin de visie op de regionale samenwerking wordt verwoord, ontbreekt. Het ontbreken van een dergelijk beleidskader wordt volgens respondenten deels verklaard door de tot voor kort geplande samenvoeging met twee andere gemeenten. Hierdoor heeft de beleidsontwikkeling op het terrein van regionale samenwerking stil gelegen.

Deze samenvoeging speelde begin 21^e eeuw: in de periode 2000 - 2011 zijn de mogelijkheden tot samenvoeging met de gemeenten Renswoude en Scherpenzeel onderzocht. Dit onderzoek leidde vervolgens enige jaren later tot het Procesplan Herindeling RSW dat in augustus 2009 werd vastgesteld door de afzonderlijke colleges van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg.⁵ Voor de samenvoeging was een wetswijziging noodzakelijk: daarom ging op 1 december 2009 een Voorstel van Wet naar de Tweede Kamer.⁶ Er werd aangestuurd op een fusie tot de nieuwe fusiegemeente RSW per 1 januari 2011. Met de brief van de regering op 15 juli 2011 werd dit wetsvoorstel echter ingetrokken, waardoor de samenvoeging van de drie gemeenten uiteindelijk niet doorging.⁷ Woudenberg blijft een zelfstandige gemeente.

⁴ Bron: CBS, 1 februari 2012

⁵ Jaarverslag 2009 Gemeente Woudenberg, pp. 60.

⁶ Voorstel van Wet. Samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, wijziging van de grens tussen de nieuwe gemeente en de gemeenten Barneveld en Utrechtse Heuvelrug en een wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Utrecht. Wetsvoorstel: 32241, 1 december 2009.

⁷ Brief regering; Intrekking van de wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar (32240) en van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (32241) - Samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. KST 122921, 15 juli 2011.

Ondanks het ontbreken van een algemeen beleidskader voor regionale samenwerking, wordt in de beleidsbegroting wel gesproken over samenwerking. In de beleidsbegrotingen 2010 en 2011 wordt samenwerking als één van de vier speerpunten/prioriteiten van het programma Bestuur benoemd. Als gewenst resultaat wordt de versterking van de samenwerking in de regio benoemd. Dit wil het gemeentebestuur bereiken door middel van deelname aan Regionaal Inkoopbureau Midden Nederland en Servicebureau Gemeenten. Andere activiteiten om het doel te bereiken worden niet benoemd. In de paragraaf Verbonden Partijen van de beleidsbegroting 2010 benoemt de gemeente Woudenberg de onderstaande landelijke ontwikkelingen die leidden tot een hernieuwde insteek bij samenwerking met andere partijen.

“Waar voorheen sprake was van wettelijke verplichte bundeling en integratie wordt [landelijk] nu vooral gekeken naar de meerwaarde voor de gemeente van samenwerking op het specifieke onderwerp. Schaalvoordelen en efficiencyvoordelen zijn ijkpunten bij het bepalen van meerwaarde van samenwerking. Gemeentes zullen sneller geneigd zijn om voor specifieke onderwerpen te shoppen bij het samenwerkingsverband waarin het meeste voordeel te behalen valt of waarin het eigen beleid het best vertaald wordt. Of dit de samenwerking ten gunste komt valt te bezien. Het uiteenvallen van een samenwerkingsverband is een risico voor een relatief kleine gemeente als Woudenberg.”⁸

Uit dit citaat blijkt dat de gemeente Woudenberg schaalvoordelen en efficiencyvoordelen als belangrijke meerwaarde van samenwerkingsverbanden beschouwd. Tegelijkertijd ziet de gemeente Woudenberg ook het risico: door het shoppen bij verschillende samenwerkingsverbanden neemt de kans op uittreden van betrokken partijen toe. Dit risico wordt door de respondenten benadrukt.

In de Toekomstvisie 2015 beschrijft de gemeente Woudenberg dat de ideeën uit de Toekomstvisie de basis vormen voor een actieve rol in de regio. Het samenwerken in de regio is van belang omdat de gemeente Woudenberg haar eigen ambities beter kan verwezenlijken in samenwerking met de regio.⁹

In de Beleidsbegroting 2011 benoemt de gemeente de taakverzwaring als de reden voor regionale samenwerking. “Door de komst van onder meer de omgevingsvergunning, de WABO, en daarmee ook een verschuiving in taken van provincie naar de gemeenten, blijft regionale samenwerking noodzakelijk om deze taakverzwaring aan te kunnen.”¹⁰

Keuze voor samenwerkingspartners

De keuze voor samenwerkingspartners is in de gemeente Woudenberg in grote mate historisch gegroeid. Volgens respondenten zijn de regionale samenwerkingen van de gemeente Woudenberg geclusterd rondom twee gebieden:

⁸ Beleidsbegroting 2010, paragraaf Verbonden Partijen. Pp. 83.

⁹ Toekomstvisie Woudenberg 2015. Gemeente Woudenberg, 28 juni 2011. Pp. 16.

¹⁰ Beleidsbegroting 2011, Gemeente Woudenberg. Programma Bestuur, pp. 66.

1. *De regio Eemland*. Met name de samenwerkingen op het terrein van zorg en welzijn en bouwen concentreren zich in het oude gewest Eemland. Deze samenwerking is historisch zo gegroeid, omdat de gemeente in het verleden onderdeel uitmaakte van dit gewest waarin een aantal verplichte regelingen verenigd waren. Amersfoort is de grootste partner in deze regio, daarnaast bestond het voormalige gewest uit de gemeenten Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg.
2. *De regio Utrechtse Heuvelrug*. Het gaat hierbij om gebiedsgerichte samenwerkingen, zoals op het terrein van natuur en recreatie. Vanwege de aard van het landschap en de landgoederen die elkaar raken, is de gebiedsgerichte samenwerking meer geconcentreerd in deze regio. Men spreekt elkaars taal in deze regio en kent dezelfde problematiek.

Naast deze twee regio gebonden clusters van samenwerkingsverbanden, werkte de gemeente Woudenberg in de periode 2003-2007 samen in de regio Vallei in Perspectief (ViP). Dit was een samenwerkingsverband van zes valleigemeenten op de terreinen belastingen, Sociale Zaken en ICT. Op 31 december 2007 werd het samenwerkingsverband Vallei in Perspectief (ViP) beëindigd. Reden voor de beëindiging was dat er onvoldoende draagvlak kon worden gegenereerd voor de samenwerking op de drie terreinen, waarbij met name de gemeente Barneveld bedenkingen had tegen de financiële gevolgen van de samenwerking.

In de Beleidsbegroting 2011 heeft de gemeente onder het programma Bestuur de ambitie uitgesproken om toe te treden tot het samenwerkingsverband Food Valley. Dit concept beoogt de Valleiregio landelijk op de kaart te zetten als belangrijke economische pijler op het gebied van de productie en transport van voedselproducten. "Aansluiting van Woudenberg is met name logisch aangezien de transportsector sterk vertegenwoordigd is [in de gemeente]."¹¹ Op dit moment is de toetreding tot Food Valley echter onzeker. Aansluiting van Woudenberg is door Food Valley tot op heden afgehouden, met als belangrijkste reden dat Woudenberg niet behoort tot de WERV-gemeenten, een samenwerkingsverband van de gemeenten Wageningen, Ede, Rhenen en Veenendaal, waaruit Food Valley is ontstaan.

Soorten samenwerking en financiën

De gemeente Woudenberg kent twee soorten samenwerkingsverbanden, te weten: Gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze staan weergegeven in bijlage 3.

In de jaarlijkse beleidsbegrotingen en jaarverslagen¹² geeft de gemeente Woudenberg in de paragraaf verbonden partijen een opsomming van de verbonden partijen zoals de BBV¹³ dat verplicht.

Woudenberg neemt deel in de volgende zes gemeenschappelijke regelingen, waarin de gemeente zowel een financieel belang als een bestuurlijk belang heeft:

¹¹ Beleidsbegroting 2011, Gemeente Woudenberg. Programma Bestuur, pp. 66.

¹² Gemeente Woudenberg, Beleidsbegrotingen 2007 t/m 2011, Jaarverslagen 2007 t/m 2011.

¹³ BBV: Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

1. Servicebureau Gemeenten
2. GGD Midden Nederland
3. Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
4. Regionaal Werkvoorzieningschap Amersfoort (RWA)
5. Afvalverwijdering Utrecht (AVU)
6. Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied

De totale financiële bijdrage van de gemeente Woudenberg voor gemeenschappelijke regelingen bedraagt bijna € 3 miljoen¹⁴. De bijdrage voor het Service Bureau Gemeenten is het meest omvangrijk en betreft bijna € 1,7 miljoen. De bijdragen voor de andere gemeenschappelijke regelingen variëren van € 21.000 tot € 677.000.

Tabel 2.1: Overzicht Woudenbergse bijdragen 2011 voor gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regeling	Gemeentelijke bijdrage 2012
Servicebureau / Gemeenten	1.673.000
VRU	677.000
RWA ¹⁵	nihil
Afvalverwijdering Utrecht (AVU)	273.376
GGD Midden Nederland	334.629
Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied	21.998
Totaal	2.980.003

Daarnaast heeft de gemeente Woudenberg nog financiële belangen in private ondernemingen in de vorm van aandelen. In deze partijen heeft de gemeente enkel een financieel belang en geen bestuurlijk belang. Dit zijn Vitens NV, de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

Het Inkoop Bureau Midden Nederland (IBMN) is een stichting, waarmee de gemeente Woudenberg samenwerkt op het terrein van inkoop. De gemeente heeft in deze partij een bestuurlijk belang: Woudenberg wordt in het bestuur vertegenwoordigd door de gemeentesecretaris. De gemeente heeft in deze partij geen financieel belang.

¹⁴ Gemeente Woudenberg, Jaarverslag 2011.

¹⁵ Doorsluizen van de Rijksbijdrage WSW 2011 Woudenberg, de gemeente verstrekt geen extra middelen.

Meerwaarde en risico van samenwerking

De gemeente Woudenberg heeft meerdere redenen om taken in samenwerking uit te voeren, aldus respondenten:

- samenwerking in de regio maakt kleine organisatie minder kwetsbaar;
- decentralisatie van taken op m.n. terrein van welzijn maakt samenwerking noodzakelijk;
- samenwerking kan leiden tot efficiëntievoordelen;
- samenwerking kan leiden tot kennisontwikkeling;
- samenwerking maakt een kleine gemeente als Woudenberg op deelterreinen bestuurskrachtiger.

De gemeente Woudenberg heeft ook de kwetsbaarheid en het risico van samenwerkingen ervaren. In de periode 2007-2011 zijn twee grote samenwerkingsverbanden beëindigd, terwijl de gemeente Woudenberg deze graag voort wilde zetten. Dit waren de samenvoeging met de gemeenten Renswoude en Scherpenzeel en de samenwerking Vallei in Perspectief (ViP). Hierdoor werd de gemeente Woudenberg geconfronteerd met één van de risico's van samenwerkingsverbanden. Het vertrouwen in samenwerking liep een deuk op. Op dit terrein moet er een balans worden gevonden tussen continuïteit en flexibiliteit, aldus respondenten. Daarbij denken respondenten bijvoorbeeld aan het afspreken van hoge uittredingsbarrières met samenwerkingspartners.

In het nieuwe regeerakkoord, dat in het najaar van 2012 is gepresenteerd, staat dat de overheid meer taken van het Rijk naar gemeenten wil overbrengen. Gemeenten kunnen volgens het regeerakkoord meer maatwerk leveren en de betrokkenheid van burgers vergroten. Daarnaast staat in het regeerakkoord dat gestreefd wordt naar gemeenten met een omvang van tenminste 100.000 inwoners. Deze plannen zullen gevolgen hebben voor bestaande samenwerkingen en mogelijk nieuwe creëren. Op welke termijn dit consequenties zal hebben voor kleine gemeenten als Woudenberg is op dit moment nog niet duidelijk.

2.2 Criteria voor samenwerken

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

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

Randvoorwaarden voor samenwerken

De gemeente Woudenberg heeft als gezegd geen visiedocument of een Nota Verbonden Partijen waarin randvoorwaarden zijn vastgelegd ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden. Algemene kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen voor samenwerkingsverbanden zijn niet beschreven. Wel blijkt er uit de interviews eensgezindheid te bestaan over de (gewenste) meerwaarde van samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 2.1). De gemeente Woudenberg besluit per casus of samenwerking met omliggende gemeenten een meerwaarde kan hebben, aldus respondenten. In de paragraaf Verbonden Partijen van ondermeer de Beleidsbegroting 2010, wordt benoemd wat landelijk de ijkpunten bij de beoordeling van een samenwerkingsverband zijn: schaalvoordelen en

efficiencyvoordelen bepalen de meerwaarde van de samenwerking. In de interviews geven respondenten aan dat er in de praktijk per samenwerking bedrijfsvoeringsafspraken bestaan 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 Woudenberg 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>
--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">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

Algemene sturing op verbonden partijen

De geïnterviewde raadsleden missen een kader op basis waarvan ze keuzen kunnen maken voor samenwerkingsverbanden of deze kunnen beoordelen. Bovendien kan de raad het gevoel dat samenwerkingen goed verlopen op dit moment niet rationeel onderbouwen op basis van de bestaande sturings- en verantwoordingsinformatie, aldus geïnterviewde raadsleden.

De raad stelt jaarlijks de gemeentelijke beleidsbegroting en het gemeentelijk jaarverslag vast. In beide documenten staat een overzicht van de samenwerkingsverbanden in de paragraaf verbonden partijen. Relevante ontwikkelingen zoals het aangaan of beëindigen van verbonden partijen, wijzigingen in de doelstellingen of nieuwe financiële risico's zullen door het college worden gerapporteerd naar de raad via begroting, bestuursrapportages en/of jaarrekening, zo staat beschreven in de paragraaf verbonden partijen van de beleidsbegroting. Op basis van deze documenten wordt de raad niet duidelijk wat samenwerking precies oplevert, aldus geïnterviewde raadsleden.

Sturing op individuele verbonden partijen

De sturing in de uitvoering gebeurt, sinds de dualisering van het gemeentebestuur, door het college in persoon van de verantwoordelijk wethouder. Deze wordt ambtelijk geïnformeerd middels het zogenaamde 'rode mappen' circuit waarin ambtelijke aanwijzingen voor bijvoorbeeld een vergadering van het Algemeen Bestuur (verder: AB) staan.

Door middel van begrotingen, soms tussentijdse rapportages en jaarstukken van het samenwerkingsverband verkrijgt de gemeente inzicht in de resultaten van de samenwerking en kunnen raad en college sturen. Voorafgaande aan het begrotingsjaar wordt de begroting vanuit het samenwerkingsverband toegestuurd aan de gemeente. De begroting wordt eerst ambtelijk getoetst op de mate waarin deze met het beleid strookt. Vervolgens gaat de begroting met het ambtelijk advies naar de portefeuillehouder. Deze legt het voor in het college en vervolgens gaat de begroting van het samenwerkingsverband met collegeadvies naar de raad. De raad wordt gevraagd in te stemmen met de begroting van de verbonden partij. De geïnterviewde raadsleden ervaren dat de verantwoording van de diverse samenwerkingsverbanden van verschillende kwaliteit is. Stukken van samenwerkingsverbanden, zoals notulen van de AB en Dagelijks Bestuur (verder: DB) vergaderingen, worden behandeld bij het punt Externe betrekkingen in de raadsvergaderingen. Bij de stukken wordt vaak een ambtelijke toelichting gegeven. Hier hebben de raadsleden veel aan, zo blijkt uit het interview. Meestal worden de stukken voor kennisgeving aangenomen. Het komt een enkele keer voor dat de raad aangeeft het stuk te willen bespreken. Wanneer er echt iets aan de hand is rondom een samenwerking, wordt de raad actief geïnformeerd.

In de praktijk komt het regelmatig voor dat de begroting van bijvoorbeeld een stichting of gemeenschappelijke regeling een aantal dagen voor de sluitingstermijn bij de gemeente is. Hierdoor neemt de druk toe op de snelle behandeling van de begroting door de gemeente. De gemeente Woudenberg laat in een dergelijk geval aan de betreffende samenwerkingspartner weten dat men akkoord is met de begroting of jaarrekening, mits de raad ermee instemt.

Grotendeels betreffen de taken van de samenwerkingsverbanden uitvoering en het is daarmee een taak van het college om daar op te sturen, aldus geïnterviewde raadsleden. De raad heeft over het algemeen veel vertrouwen in het handelen van de ambtelijke organisatie en het college. Veel gaat in goede harmonie. Hierdoor ontbreekt de noodzaak, mede in het licht van de tijd, om hier verder in te duiken, aldus geïnterviewden. Om een laconieke houding bij college en raad te voorkomen, zouden de geïnterviewde raadsleden de regionale samenwerkingen graag periodiek willen evalueren.

2.4 Samenvatting gemeentelijk beleid

	Onderzoeksvragen	Norm	score	Algemeen
1. Gemeentelijk beleid	a. Welke beleidsvisie heeft de gemeente ten aanzien van samenwerken?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente heeft een heldere visie ten aanzien van samenwerking en sturing op samenwerkingsverbanden. 	+/-	<p>Er blijken samenhangende ideeën te zijn over wanneer en met wie samen te werken die in de beleidsbegroting worden benoemd. Raad noch college heeft een visiedocument vastgesteld. Raad noch college hebben deze eisen in algemene zin beschreven. Op individueel niveau zijn wel afspraken met samenwerkingspartners waarin ook eisen aan kwaliteit en bedrijfsvoering worden gesteld.</p>
	b. In hoeverre heeft de gemeente criteria opgesteld voor samenwerken?	<ul style="list-style-type: none"> Kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen worden beschreven. 	+/-	
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>	<ul style="list-style-type: none"> De raad is betrokken bij de beleidsvorming. De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden. De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen. De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet. 	<p>+/-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>De raad is in beperkte mate betrokken bij de visie van de gemeente op samenwerkingsverbanden, namelijk enkel via de beleidsbegroting. De raad wordt gevraagd om instemming wanneer een samenwerkingsverband wordt gesloten, maar heeft geen visie opgesteld wanneer samenwerking van meerwaarde is of tot welke meerwaarde deze moet leiden en wat de randvoorwaarden zijn.</p> <p>In de paragraaf Verbonden Partijen wordt een overzicht gegeven van de samenwerkingen en de resultaten daarvan. De raad kan het gevoel dat samenwerkingen goed verlopen op dit moment niet rationeel onderbouwen op basis van de bestaande sturings- en verantwoordingsinformatie.</p> <p>Vanwege het ontbreken van een visie en gespecificeerde doelen voor samenwerkingsverbanden, zijn de sturingsmogelijkheden op samenwerking in zijn algemeen beperkt.</p> <p>Het initiatief tot samenwerking komt vanuit het college en de raad wordt gevraagd om instemming met de individuele samenwerkingsverbanden. Een onderbouwde afweging voor de vorm en inzet van instrumenten is daarvan geen onderdeel en het beoordelingskader in de vorm van een visie op samenwerking ontbreekt.</p>

Hoofdstuk 3 Inkoopbureau Midden Nederland

In dit hoofdstuk worden per paragraaf de onderzoeksvragen met betrekking tot de casus inkoop samenwerking beantwoord. Aan de hand van de normen worden de deelvragen beantwoord. Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking met het Inkoopbureau Midden Nederland. Het geeft inzicht in het beleid, de uitvoering, de resultaten en verantwoording en de sturing op het samenwerkingsverband door de gemeente Woudenberg. Per paragraaf wordt aangegeven welke onderzoeksvragen worden beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de oordelen op de normen die zijn behandeld.

3.1 Algemeen IBMN

<i>Specifiek beleid inkoop samenwerking: 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

Tot 2009 voerde de gemeente Woudenberg de inkoop zelf uit. Er was tot dat moment geen centrale sturing op inkoop: alle afdelingen kochten zelf in en dat had de nodige risico's door een beperkte professionaliteit, aldus een respondent. De gemeente Woudenberg heeft, met het doel de inkoop te professionaliseren, gekozen voor deelname aan een inkoop samenwerkingsverband en globaal gekeken welke inkoop samenwerkingsverbanden in de regio werkzaam zijn. Op uitnodiging van de gemeente kwam een medewerker van de stichting Inkoopbureau Midden Nederland (IBMN) in 2009 langs bij de gemeente Woudenberg voor een gesprek. De stichting IBMN bestond op dat moment uit een samenwerking van de gemeenten Breukelen, De Ronde Venen, Loenen, Montfoort, en Maarssen: vijf gemeenten van verschillende omvang. De doelstellingen van de stichting sloten aan bij die van de gemeente Woudenberg, aldus een respondent. Bovendien is er geen goed alternatief, zo wordt benoemd in het raadsvoorstel van 28 april 2009:

“Kleine gemeenten zijn vaak te klein om eigen professionele inkoopfunctionarissen in dienst te nemen en de vele ontwikkelingen op het terrein van aanbestedingen bij te benen. Door inkoop samenwerking komt dit wel binnen handbereik.” De IBMN is de meest voor de hand liggende partij in de regio, gezien de gemeenten uit de regio die al deelnemen en bovendien is de verwachting dat in de toekomst een samenwerkingsverband



ontstaat waaraan zo'n 15 tot 20 gemeenten zullen deelnemen.¹⁶ De gemeente hecht veel waarde aan de transparante doelstelling van IBMN en de onafhankelijke werkwijze, zo blijkt uit het raadsvoorstel bij de samenwerkingsovereenkomst.¹⁷

Op 28 april 2009 zendt het college een raadsvoorstel aan de raad over de deelneming aan het inkoopsamenwerkingsverband IBMN. In het raadsvoorstel stelt het college o.a. voor om het ontwerp-collegebesluit voor kennisgeving aan te nemen en een jaarlijkse en eenmalige bijdrage beschikbaar te stellen ten behoeve van de deelneming.¹⁸ In de raadscommissievergadering d.d. 12 mei 2009, wordt besloten de voorstellen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de deelneming aan Stichting IBMN als hamerstukken naar de raad te sturen.

Op voorstel van het college besluit de gemeenteraad op 28 mei 2009 het ontwerp-collegebesluit betreffende deelneming aan Stichting IBMN aan te nemen. Met het samenwerkingsverband wordt de samenwerking voor wat betreft inkoop van de wat kleinere gemeenten in Midden Nederland geregeld. Met dit raadsbesluit maakt de gemeente Woudenberg per 1 juli 2009 onderdeel uit van het gemeentelijk inkoopsamenwerkingsverband IBMN. Op 8 september 2009 wordt de samenwerkingsovereenkomst bekrachtigd door de portefeuillehouder die de gemeente vertegenwoordigt en de directeur van IBMN. De overeenkomst geldt voor een periode van vier jaar en eindigt op 31 augustus 2013. De terreinen waarop ingekocht wordt zijn volgens een respondent bijvoorbeeld beheer, riolering, kantoorartikelen en groen.

Doelstellingen

In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Woudenberg en IBMN wordt het doel van de samenwerking gesteld op:

*“Het uitvoeren van en adviseren in een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid ter professionalisering evenals voor het behalen van voordelen op zowel financieel, kwalitatief als procesmatig gebied voor de zelfstandige gemeenten.”*¹⁹

De doelstellingen van de inkoopsamenwerking voor de gemeente Woudenberg zijn verwoord in het raadsvoorstel zoals op 28 mei 2009 door de gemeenteraad is aangenomen.²⁰ De deelname in het samenwerkingsverband kent drie doelstellingen:

1. een financieel doel: kostenbesparing;
2. een kwalitatief doel: leren en sterker staan t.o.v. leveranciers;
3. een procesmatig doel: transparant, integer, betrouwbaar.

¹⁶ Inmiddels hebben 9 gemeenten zich aangesloten bij het samenwerkingsverband: Stichtse Vecht, Montfoort, De Ronde Venen, Scherpenzeel, Woudenberg, Vianen, Leusden, IJsselstein en Bodegraven-Reeuwijk. Bron: website www.ibmn.eu, geraadpleegd 16 augustus 2012.

¹⁷ Raadsbesluit Deelneming inkoopsamenwerkingsverband IBMN, 28 mei 2009. pp. 3-4.

¹⁸ De exacte bedragen worden benoemd in de paragraaf 3.3 resultaten en verantwoording.

¹⁹ Samenwerkingsovereenkomst Stichting IBMN en Gemeente Woudenberg, 8 september 2009, pp. 1.

²⁰ Raadsbesluit Deelneming inkoopsamenwerkingsverband IBMN, 28 mei 2009. pp. 2.

De doelstellingen zijn in algemene termen omschreven en worden door de gemeente Woudenberg verder niet concreet uitgewerkt. Er is niet gespecificeerd wanneer de gemeente tevreden is: de doelen zijn niet meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Uit het raadsbesluit blijkt dat de gemeente Woudenberg als grootste voordeel ziet dat deelname in het samenwerkingsverband in relatief korte tijd tot een enorme professionaliseringslag kan leiden op de terreinen inkoopexpertise, -bundeling en -kennis. De inkooporganisatie wordt geprofessionaliseerd, budgethouders worden ontlast en de juridische en financiële risico's worden beperkt, terwijl de kosten van deelname zichzelf ruimschoots zullen terugverdienen door efficiëntie verbetering, zo is te lezen in het raadsbesluit. Men verwacht de kosten na het eerste jaar gedekt te zullen hebben.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Woudenberg vormt het kader voor de uitvoering van de inkoop- en aanbesteding door IBMN. Hierin staan de eisen die gesteld worden aan de inkoop- en aanbestedingen.²¹ Deze eisen hebben betrekking op de eisen aan de inkoop- en aanbestedingen, niet op de wijze van samenwerking en wat deze samenwerking op moet leveren. Om het concreter te maken heeft de rekenkamercommissie drie inkooptrajecten uitgelicht, zie paragraaf 3.4.

3.2 Uitvoering van de inkoop samenwerking binnen de gemeente Woudenberg

Uitvoering inkoop samenwerking

Onderzoeksvraag 3a:

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 uitvoering vindt plaats op basis van het inkoopplan voor de gemeente Woudenberg. Het inkoopplan wordt jaarlijks op ambtelijk niveau opgesteld in overleg met budgethouders en IBMN en vormt het kader voor de uitvoering door IBMN. Vervolgens gaat het concept inkoopplan ter besluitvorming naar het college. Het inkoopplan is een uitvoeringstaak en daarmee een verantwoordelijkheid van het college, aldus een respondent. Na vaststelling door het college vormt het inkoopplan het kader voor de uitvoering van de inkoop in het betreffende jaar.

Elke deelnemende gemeente heeft met IBMN een contract afgesloten waarin staat hoeveel dagen per week de inkoopadviseur van IBMN voor de betreffende gemeente werkt. De inkoopadviseur dient op deze dagen de inkooptrajecten uit te voeren, zorg te dragen voor de voortgang, de kwaliteit te bewaken en het inkoop – en aanbestedingsbeleid vorm te geven.²² De inkoopadviseur voor de gemeente Woudenberg werkt twee dagen per week bij de gemeente Woudenberg en maakt bij de uitvoering van diens werkzaamheden gebruik van een BackOffice/kenniscentrum van IBMN.²³

²¹ Kadernota Inkoop- en aanbestedingen 2009, Gemeente Woudenberg. pp. 7.

²² Bron: website www.ibm.eu, geraadpleegd op 1 augustus 2012.

²³ Gemeentelijk Jaarverslag 2009, pp. 88, paragraaf bedrijfsvoering.

In de gemeente Woudenberg bestaat de groep inkopers uit de budgethouders van de gemeente Woudenberg. In het handboek Inkoop en aanbesteding staat dat de beleidsmedewerker privaatrecht eigenaar is van de inkoop en rapporteert naar het Management Team (verder: MT), dat vervolgens naar het bestuur rapporteert.²⁴ In de praktijk ligt het eigenaarschap van de inkoop bij de afdeling Kwaliteit en advies die rapporteert aan MT, het college en indien van toepassing aan de raad.

De lijnen tussen de ambtelijke organisatie en de IBMN zijn kort, aldus een respondent: er is regelmatig contact tussen de accountmanager van IBMN, de budgethouders en de aan Woudenberg toegewezen inkoper. Het bestuur van IBMN geeft gehoor aan de adviezen van de contactpersoon inkoop. De gemeentesecretaris is lid van het bestuur van IBMN.

De gemeente vindt het erg belangrijk dat de kennis geborgd blijft wanneer de gemeente eventueel uit zou treden uit IBMN. De kennis en kunde wordt daarom vastgelegd in beleid en hulpmiddelen (toolkit inkoop- en aanbesteding), aldus een respondent. De toolkit is een handleiding voor de inkopers in de ambtelijke organisatie. Hierin staat o.a. beschreven dat na afronding van iedere aanbesteding de inkoper een resultatenformulier invult. Hierop wordt o.a. het behaalde inkoopresultaat ingevuld.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de toolkit inkoop- en aanbestedingsbeleid worden in 2012/2013 geëvalueerd en zonodig bijgesteld. Daarnaast is er ter borging van de kwaliteit van de inkoop een eigenaar inkoop en aanbesteding op ambtelijk niveau (te weten het afdelingshoofd Kwaliteit en Advies), wordt het onderwerp geagendeerd op de MT-vergadering en er wordt met regelmaat feedback gevraagd aan de Woudenbergse budgethouders c.q. inkopers over beleid, hulpmiddelen en ondersteuning door IBMN. De samenwerking met IBMN loopt tot in 2013.

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

Nadat de samenwerking per 1 juli 2009 startte, was 2010 een opstartjaar volgens een respondent. In dat jaar is een inkoopplan opgesteld en een handboek met richtlijnen voor het proces. In het gemeentelijk

²⁴ Handboek Inkoop en Aanbesteding. Door/voor inkopers van de gemeente Woudenberg. Versie april 2010.

jaarverslag 2010 in de paragraaf Bedrijfsvoering staat dat in 2010 de volgende ontwikkelingen hebben plaatsgevonden:²⁵

- er is inzicht in alle gemeentelijke inkopen en aanbestedingen en waar mogelijk worden inkopen door IBMN gebundeld;
- er wordt jaarlijks een inkoopplan vastgesteld waarin wordt aangegeven welke inkooptrajecten door IBMN begeleid worden en op welke wijze;
- de inkoopexpertise is vergroot;
- het inkoopproces is verbeterd en budgethouders kunnen gebruik maken van een 'Toolkit Inkoop en Aanbesteden' en de ondersteuning van IBMN, er zijn door deelnemende gemeenten gezamenlijk aanbestedingen gevoerd;
- er zijn algemene inkoopvoorwaarden structureel van toepassing verklaard.

“Door de gerealiseerde professionalisering wordt inkoopvoordeel gegenereerd en worden juridische risico's ingeperkt”, aldus de paragraaf Bedrijfsvoering.²⁶ Er wordt in het gemeentelijk jaarverslag niet verder uitgewijd over de manier waarop de verbetering, professionalisering of vergroting van de expertise zichtbaar wordt en tot welke (financiële) resultaten dit leidt.

In het raadsbesluit bij de samenwerkingsovereenkomst wordt een schatting gemaakt van de verwachte opbrengsten van samenwerking met IBMN: in het eerst jaar zal dat 1,5 % van het beïnvloedbaar inkoopvolume bedragen en de opvolgende jaren 4,5%. In januari 2008 is door een bureau een kwalitatieve inkoopscan uitgevoerd. Op basis daarvan bleek dat de gemeente een beïnvloedbaar inkoopvolume van 5,6 miljoen had over 2007. Op basis van het percentage wordt het eerste jaar van samenwerking een opbrengst van circa 81.000 euro verwacht. In de daarop volgende jaren zal dat naar verwachting 252.000 euro per jaar zijn.²⁷

Of de verwachte percentages van het beïnvloedbaar inkoopvolume zijn gerealiseerd, is op het moment van onderzoek niet inzichtelijk: er is geen inkoopscan uitgevoerd in de jaren 2010 en 2011. Het financiële inkoopresultaat ten opzichte van de begroting wordt momenteel wel per inkoop/aanbesteding berekend en ten gunste gebracht van het jaarrekeningresultaat van dit specifieke product. In het interview wordt aangegeven dat het voor zich spreekt dat bij de evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid én de inkoop samenwerking met IBMN eind 2012 de gerealiseerde verandering van het beïnvloedbaar inkoopvolume nader bekeken en inzichtelijk gemaakt zal worden. De gemeente is immers de samenwerking aangegaan mede op basis van een financiële taakstelling, aldus de respondent. Het beeld van de respondent is dat de kosten van de deelname in de stichting IBMN worden terugverdiend.

IBMN rapporteert sinds 2011 halfjaarlijks aan de gemeente Woudenberg middels een rapportage waarin de productie wordt weergegeven: aantal afgeronde projecten, aantal bestede dagen en de voortgang

²⁵ Gemeentelijk jaarverslag 2010, pp. 89.

²⁶ Gemeentelijk jaarverslag 2010, pp. 89.

²⁷ Raadsbesluit Deelneming inkoop samenwerkingsverband IBMN, 28 mei 2009. pp. 4.

van de uitvoering.²⁸ De verantwoording sluit aan op het inkoopplan. Er wordt niet verantwoord over de bereiking van het algemene doel of de subdoelen van de samenwerking. Wel wordt het inkoopresultaat over de uitgevoerde projecten berekend. In het eerste halfjaar van 2011 zijn acht inkooptrajecten afgerond. In tabel 3.1 is het resultaat van drie van deze trajecten te zien, evenals het eindresultaat van alle acht samen zoals weergegeven in de evaluatie door IBMN specifiek voor de gemeente Woudenberg.

Tabel 3.1 Overzicht financieel resultaat 3 van de 8 inkooptrajecten in eerste halfjaar 2011²⁹

Project	Begroting	Gemiddelde inschrijfsom (marktprijs)	Contractwaarde (overeengekomen opdracht)	Inkoopresultaat (gemiddelde inschrijfsom – contractwaarde)	Financieel resultaat (begroting – contractwaarde)
Huishoudelijke afvalinzameling	1.486.670	2.140.422	1.843.072	297.350	-356.402
Verbouwing Cultuurhuis	1.600.000	1.386.000	1.289.000	79.000	311.000
Vegen van wegen	73.245	79.315	58.617	20.698	14.628
Totaal 8 trajecten eerste halfjaar 2011	3.638.915	3.938.852	3.498.330	440.522	140.585

De acht inkooptrajecten zijn in totaal voor 140.585 euro minder uitgevoerd dan begroot. Voor het tweede halfjaar van 2012 was het inkoopresultaat 19.415 euro en het financieel resultaat 78.937 euro: hiermee is een positief resultaat van 47% gerealiseerd ten opzichte van de begroting van de inkoop via IBMN. In de halfjaarrapportage geeft IBMN aan dat de inkoop via IBMN de gemeente Woudenberg het eerste en tweede halfjaar van 2011 27.930 euro kostte. Met het financieel resultaat van beide perioden dat positief is ten opzichte van de begroting, zijn de kosten van de gemeente Woudenberg voor IBMN ruimschoots terugverdiend, aldus IBMN. In de kosten zijn de uitvoeringskosten door de ambtelijke organisatie niet meegenomen.

Naar aanleiding van de halfjaarrapportages IBMN worden de financiële resultaten vermeld in de voor- en/of najaarsnota en in de gemeentelijke jaarrekening.³⁰ De gemeentelijke voor- en najaarsnota en jaarrekening worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Capaciteit, middelen en risico

De gemeente Woudenberg verplicht zich gedurende de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst tot afname van diensten van de Inkoopadviseur voor twee dagen per week, oftewel 84 dagen per kalenderjaar. Voor deze diensten is een deelnemersvergoeding gevraagd, die in de samenwerkingsovereenkomst vastgesteld is op 580 euro per dag. Het exacte bedrag wordt voorafgaand

²⁸ 1^e halfjaarrapportage gemeente Woudenberg, 3 augustus 2011.

²⁹ Evaluatie gemeente Woudenberg, 1^e halfjaar 2011. Door IBMN, 3 augustus 2011.

³⁰ Samenwerkingsovereenkomst Inkoopbureau Midden Nederland – gemeente Woudenberg. 8 september 2009. Artikel 4.6.

aan het kalenderjaar vastgesteld. De gemeenteraad stelt met haar besluit van 28 mei 2009 een jaarlijks bedrag in de exploitatiekosten ter beschikking van 48.720 euro. De tijd van de uitvoering in de organisatie door o.a. de budgethouders is daarbij niet meegenomen en is ook niet inzichtelijk.

Daarnaast was de gemeente bij de toetreding tot de stichting eenmalig een Goodwillbedrag verschuldigd ter hoogte van 0,45 euro per inwoner van de gemeente. Ook moet eenmalig, als opbouw van het weerstandsvermogen van IBMN eenzelfde bedrag per inwoner betaald worden. Dit laatste zal na beëindiging van de overeenkomst worden terugbetaald aan de gemeente Woudenberg.³¹ De eenmalige Goodwill en bijdrage aan het weerstandsvermogen van in totaal 10.440 euro worden met het raadsbesluit van 28 mei 2009 door de raad beschikbaar gesteld.

Voor de af te nemen producten stelt de het college van B&W jaarlijks voor 1 december een inkoopplan vast met een raming voor het komende jaar.³²

De deelnemende gemeenten verrichten voor gezamenlijke rekening en risico gemeentelijke inkoop- en aanbestedingstaken, op basis van een jaarlijks vooraf overeengekomen minimum aantal dagen aan af te nemen diensten, met dien verstande dat er nooit meer risico door de deelnemende gemeenten wordt gelopen dan tot de hoogte van het percentage van deze vooraf overeengekomen dagen.³³

Meerwaarde

Respondenten geven aan dat professionalisering van de inkoop de grootste meerwaarde is van de samenwerking met IBMN; de stichting biedt deskundigheid op het gebied van inkoop. In samenwerking met de aan het IBMN deelnemende gemeenten worden jaarlijks een aantal gezamenlijke projecten opgestart: in 2010 waren dat 13 gezamenlijke inkooptrajecten voor bijvoorbeeld afvalinzameling. Daarnaast hebben de gemeenten hun eigen inkooptrajecten. Door deze samenwerking kunnen schaalvoordelen worden behaald, doordat de gemeenten samen grotere volumes inkopen. Hoe groot die financiële voordelen in 2011 zijn ten opzichte van de begrote bedragen, is te zien in de halfjaarrapportages. Bij de start van de samenwerking met IBMN vonden de medewerkers van de gemeente Woudenberg dat spannend: er werd opeens door een externe meegekeken in de inkoopkeuken.

De gemeente Woudenberg is, aldus een respondent, tevreden over de slag die gemaakt is in het professionaliseren van de inkoop en het ervaren efficiëntievoordeel dat wordt bereikt door de gezamenlijke inkoop.

Informatievoorziening

De raad wordt niet expliciet geïnformeerd over de resultaten en effecten van de inkoop samenwerking. Via bestuursrapportages en programmarekeningen van de gemeente wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over eventuele ontwikkelingen bij de inkoop samenwerking, aldus een respondent. In de

³¹ Samenwerkingsovereenkomst Stichting IBMN en Gemeente Woudenberg, 8 september 2009, artikel 7.

³² Samenwerkingsovereenkomst Stichting IBMN en Gemeente Woudenberg, 8 september 2009, artikel 3.

³³ Samenwerkingsovereenkomst Stichting IBMN en Gemeente Woudenberg, 8 september 2009, artikel 1.

paragraaf Bedrijfsvoering van het gemeentelijk 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. Het inkoopresultaat wordt per inkoop/aanbesteding berekend en ten gunste gebracht van het jaarrekeningresultaat.³⁴

Het college wordt geïnformeerd over de inkoop samenwerking op basis van het inkoopplan dat ter besluitvorming naar het college gaat evenals de halfjaarlijkse verantwoording door het IBMN.

De wijze van verantwoording over inkoop is niet vastgelegd in specifiek beleid, maar is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering en verantwoording van het management aan het college.

3.4 Sturing door college en raad

<i>Sturing door raad en college Inkoop samenwerking</i> <i>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?

Sturingsmogelijkheden

Omdat de inkoop samenwerking een vrijwillige 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.

Bij de inkoop samenwerking zijn de sturingsmogelijkheden van de raad beperkt. De gemeenteraad is niet direct betrokken bij de uitvoering van de inkoop samenwerking en ook niet bij de beleidsvoorbereiding op het terrein van inkoop- en aanbesteding. Wel hebben zij het beleid vastgesteld. De geïnterviewde raadsleden ervaren dat de (financiële) voordelen van het samenwerken op terrein van inkoop onder de diverse producten in de begroting zijn verwerkt en daardoor niet zichtbaar zijn voor de raad. Wel stelt de raad het inkoop- en aanbestedingsbeleid vierjaarlijks vast. Uit interviews komt naar voren dat de inkoop taak, na vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de raad, een bedrijfsvoering taak betreft en daarmee de verantwoordelijkheid is van het college en niet van de raad. De raad kan wel invloed uitoefenen bij het vaststellen van de budgetten voor diverse programma's en producten in de jaarlijkse gemeentelijke beleidsbegroting en daarmee indirect voor inkoop.

De gemeentesecretaris heeft zitting in het bestuur van de Stichting IBMN en heeft daarmee stem in de besluitvorming en financiën van IBMN. Ook stelt het college jaarlijks het inkoopplan voor het komende jaar vast en krijgt de halfjaarrapportages ter besluitvorming voor.

³⁴ Jaarverslag 2010. Gemeente Woudenberg. Paragraaf Bedrijfsvoering.

In het najaar van 2012 vindt er evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats en tegelijkertijd wordt ook de samenwerking met IBMN die in augustus 2013 eindigt, geëvalueerd. De evaluatie wordt ambtelijk aangestuurd en gerapporteerd aan het MT en college. De gemeente evalueert het inkoop- en aanbestedingsbeleid eens in de vier jaar. Bovendien moet de gemeente uiterlijk 6 maanden voor het aflopen van het contract met IBMN op 31 augustus 2013 een besluit nemen over de continuering van de deelname in de stichting. Na het besluit tot verlenging van de deelname geldt de overeenkomst voor onbepaalde tijd. Er is op dat moment een opzegtermijn van 12 maanden voor iedere deelnemende gemeente.³⁵

3.5 Belangrijkste bevindingen IBMN

	Onderzoeksvragen	Norm	score	
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>	<ul style="list-style-type: none"> De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente. Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid. Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag. De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C³⁶ geformuleerd. 	<p>+</p> <p>-</p> <p>+/-</p> <p>-</p>	<p>De inkoop samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In de programmabegroting wordt onder de paragraaf bedrijfsvoering de inkoop- en aanbesteding beschreven, waarbij de samenwerking met het IBMN wordt benoemd.</p> <p>Er is geen overkoepelend beleid voor samenwerking.</p> <p>Er is een bewuste keuze gemaakt voor samenwerking i.p.v. zelf uitvoeren en de keuze voor deze partij is gebaseerd op het idee dat IBMN de meest voor de hand liggende partij in de regio is. Er zijn echter geen alternatieve partijen afgewogen. Het doel is in algemene termen omschreven, waarbij niet is gespecificeerd wanneer de gemeente tevreden is.</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>	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling. 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> <p>+</p> <p>+/-</p>	<p>De samenwerking met de Stichting IBMN is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Taken en verantwoordelijken zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en deze is, op voorstel van het college, aangenomen door de gemeenteraad.</p> <p>In het raadsvoorstel van de samenwerkingsovereenkomst worden de consequenties van deelname benoemd. In de beleidsbegroting en het jaarverslag wordt hier niet over gerapporteerd.</p>

³⁵ Samenwerkingsovereenkomst Stichting IBMN en Gemeente Woudenberg, 8 september 2009, artikel 2.

³⁶ SMART+C staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

<p>4. <i>Resultaat en verantwoording</i></p> <p>*</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>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen. • De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie. • De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. (Planning & control-cyclus) • Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten). 	<p>+/-</p> <p>n.v.t.</p> <p>n.v.t.</p> <p>n.v.t.</p> <p>+</p>	<p>Voor wat betreft de kwalitatieve doelen m.b.t. professionalisering zijn geen normen gesteld. Er is een verwacht opbrengstpercentage benoemd die relateert aan de efficiëntie doelstelling van de samenwerking. Tot op het moment van onderzoek is geen inkoopmonitor uitgevoerd en is niet bekend of het beïnvloedbaar inkoopvolume met het gewenste percentage is teruggebracht. Er wordt enkel over de ontwikkelingen gerapporteerd, niet over (financieel) doelbereik.</p> <p>De raad ontvangt geen informatie op basis waarvan hij kan sturen op de samenwerking. Inkoop wordt gezien als uitvoering.</p> <p>Inkoop wordt gezien als uitvoering. De raad heeft daar geen sturende rol in. Er is een evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de samenwerking met IBMN gepland voor het najaar van 2012. Het voornemen is om elke vier jaar te evalueren, dit is echter niet schriftelijk vastgelegd.</p>
<p>5.<i>Sturing</i></p> <p>*</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>	<ul style="list-style-type: none"> • De raad is betrokken bij de beleidsvorming. • De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden. • De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen. • De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet. 	<p>n.v.t.</p> <p>n.v.t.</p> <p>n.v.t.</p> <p>n.v.t.</p>	<p>De raad heeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld dat als kader dient voor de uitvoering van de inkoop.</p> <p>De financiële voordelen van het samenwerken op terrein van inkoop zijn onder de diverse producten in de begroting verwerkt en daardoor niet zichtbaar voor de raad. De stukken zijn vaak laat en er is weinig tijd voor de raad om deze te behandelen.</p> <p>Aansturing van IBMN gaat via het jaarlijkse inkoopplan dat op ambtelijk niveau door het MT wordt opgesteld. Door nauw contact tussen de inkoper en de gemeente Woudenberg is er sturing op de uitvoering door IBMN. De sturing vindt plaats op ambtelijk niveau, niet op bestuurlijk niveau.</p> <p>De raad kan weinig instrumenten inzetten om op het samenwerkingsverband te sturen: de financiële sturing op inkoop gaat indirect via de producten in de begroting.</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 JGZ Midden Nederland

4.1 Historische ontwikkeling GGD

Specifiek beleid GGD Flevoland: 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

GGD staat voor Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst. De GGD Midden Nederland is één van de 25 GGD's die er in Nederland zijn. 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)³⁷ en betreffen ondermeer gezondheidsvoorlichting, jeugdgezondheidszorg (incl. rijksvaccinatieprogramma), openbare geestelijke gezondheidszorg, infectieziektebestrijding, medische milieukunde. Dit onderzoek zal zich richten 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 jeugdgezondheidszorg, zijn vastgelegd in het besluit Jeugdgezondheidszorg en in het landelijk basispakket JGZ, dat bestaat uit een uniformdeel en een maatwerkdeel. Het basispakket betreft o.a. de onderzoeken van kinderen op het consultatiebureau en op school en het geven van voorlichting over gezondheid, opvoeding en ontwikkeling voor 0-19 jarigen. Het uniforme deel is gelijk voor heel Nederland. Daarnaast valt onder het basistakenpakket een maatwerkdeel, waarvan gemeenten verplicht zijn deze uit te voeren, maar wat voor maatwerk zij leveren, dat is aan de gemeente. Een deel van die maatwerktaken wordt collectief ingevuld in samenspraak met de andere samenwerkende gemeenten binnen de GGD en deels kan de gemeente deze vrij invullen: de zogenaamde plustaken. Bij het invullen van het maatwerkdeel kunnen gemeenten inspelen op de gezondheidssituatie in de regio.



Een deel van de JGZ-taken die de GGD Midden Nederland uitvoert voor de gemeente Woudenberg vallen onder de maatwerktaken. Als gemeenten het eens zijn dat bepaalde zorg er eigenlijk voor alle kinderen moet zijn buiten het uniform deel dan kunnen zij gezamenlijk besluiten die zorg ook af te nemen van de GGD.

In de jaren 2007 en 2008 werd samengewerkt met de GGD Eemland, waarbij de aansturing onderdeel was van het Gewest Eemland waar tot dan toe meerdere samenwerkingen onder vielen. Per 1 januari 2009 is de GGD Eemland samengevoegd met de GGD Midden Nederland en heet het samenwerkingsverband GGD Midden Nederland. Reden voor de samenvoeging was dat uit een onderzoek van Van Naem en Partners uit 2007 bleek dat de omvang van de GGD Eemland te kleinschalig,

³⁷ *Wet publieke gezondheid(Wpg), 19 jan 2012*

en daardoor te kwetsbaar was om in de toekomst tegen aanvaardbare kosten dienstverlening te bieden op minimaal aanvaardbaar kwaliteitsniveau. Er zijn vier scenario's onderzocht. Het scenario van fusie was daarbij zowel op het gebied van kwaliteit als prijs het beste alternatief.³⁸ In de paragraaf Verbonden Partijen van de beleidsbegroting 2009 wordt genoemd dat het samengaan van GGD Eemland en GGD Midden Nederland "een verbeterde dienstverleningskwaliteit en een verminderde kwetsbaarheid van de organisatie" zal opleveren.³⁹ De verwachting is dat op den duur de GGD Midden Nederland een basispakket van diensten zal kunnen bieden waarvoor de inwonerbijdrage lager is dan het huidige niveau.

Samengaan had voor GGD Eemland op alle fronten van de organisatie (uitvoering, inhoudelijke ontwikkeling, staf en ondersteuning) voordelen, zo wordt door een respondent samengevat:

- a) minder formatieve kwetsbaarheid en meer continuïteit;
- b) kwaliteitsverhoging door meer specialisatiemogelijkheden,
- c) afvlakking van de alsmar stijgende lijn in de bijdrage per inwoner.

Samenwerkingspartners

Voor wat betreft het basistakenpakket voor de Jeugdgezondheidszorg voor 0 tot 19 jarigen is de gemeente zoals gezegd verplicht de taken af te nemen bij de GGD. Als deelnemende gemeenten het eens zijn dat bepaalde zorg er eigenlijk voor alle bewoners moet zijn buiten het uniform deel dan kunnen zij gezamenlijk besluiten die zorg ook af te nemen van de GGD.

Voor een deel is de gemeente vrij in de keuze voor de aanbieder. Voor 2010 werd de jeugdgezondheidszorg voor de groep 0-4 jarigen uitgevoerd door Beweging 3.0. Naar aanleiding van onderzoek en advies door Van Naem en Partners in september 2008 is besloten jeugdgezondheidszorg integraal te benaderen en vanaf 1 januari 2010 zowel het wettelijk verplichte basistakenpakket JGZ, als ook de specifieke JGZ voor 0-4 jarigen in handen te leggen van GGD Eemland. Dit betekent dat de de zorg voor 0-4 jarigen is overgegaan van Beweging 3.0 naar de GGD. De gemeenten in de regio Eemland ervoeren de knip tussen de zorg voor 0-4 jarigen en de 5-19 jarigen als niet wenselijk. Daarmee is in 2010 de zorg voor de 0-4 jarigen in de vorm van een zogenaamd pluspakket ook ondergebracht bij de GGD. De gemeente kan de samenwerking met de GGD voor wat betreft het maatwerkdeel zonder extra kosten jaarlijks opzeggen.

De GGD Midden-Nederland werkte in 2010 voor 28 gemeenten in de provincie Utrecht. Daarmee verleent de GGD diensten voor 900.000 inwoners. De GGD Midden-Nederland is daarmee qua omvang de derde GGD van Nederland.

³⁸ Advies samengaan GGD Eemland en GGD Midden Nederland. 29 oktober 2008, pp 3 van 5.

³⁹ Beleidsbegroting 2009, Gemeente Woudenberg, pp. 86.

Het jeugdgezondheidszorgaanbod van de GGD Midden-Nederland bestaat samengevat uit vier onderdelen:⁴⁰

1. Het Rijksvaccinatieprogramma, dat voor alle gemeenten hetzelfde is.
2. Het uniforme deel, dat eveneens voor alle gemeenten hetzelfde is.
3. Het maatwerkdeel dat gemeenten collectief afnemen.
4. Het maatwerkdeel dat gemeenten individueel afnemen.

Doelstellingen

De gemeenschappelijke regeling GGD Midden-Nederland dient de belangen te behartigen van de deelnemers op het gebied van de openbare gezondheidszorg.⁴¹

In de Paragraaf Verbonden partijen van de beleidsbegroting 2010, wordt het volgende openbaar belang van de samenwerking benoemd: “Het bevorderen en beschermen van de gezondheid en gelijke kansen op gezondheid voor de bevolking in Midden Nederland.”

Het uniforme deel van het basispakket ligt wettelijk vast en daar heeft de gemeente verder inhoudelijk geen invloed op. De doelstellingen van de gemeente Woudenberg ten aanzien van het maatwerk JGZ-deel staan in de Nota Volksgezondheidsbeleid en het Jeugdbeleid. De doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd, bevestigt een respondent. Deze doelstellingen uit de Nota Volksgezondheidsbeleid en het Jeugdbeleid zijn door het college vertaald naar maatwerkafspraken. De maatwerkafspraken zijn geformuleerd in Eemland-verband, waarbij er specifieke afspraken zijn gemaakt voor de te leveren activiteiten in de gemeente Woudenberg. De doelstellingen zijn over het algemeen geformuleerd in aantallen, zoals bijvoorbeeld het aantal huisbezoeken of contacttijd en niet zo zeer op niveau van het effect dat zij moeten bewerkstelligen. Deze afspraken zijn niet zichtbaar gekoppeld aan de doelstellingen uit de beleidsnota JGZ. De gemeente Woudenberg heeft op verzoek ter illustratie de koppeling gemaakt voor twee beleidsdoelen uit de nota JGZ (zie tabel 4.1). In de beleids- en verantwoordingsinformatie is deze koppeling met de doelen uit de beleidsnota Jeugd niet expliciet.

⁴⁰ Gezonde gids 2010

⁴¹ Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 1 januari 2009, artikel 4.

Tabel 4.1: Voorbeeld van doorwerking van Beleidsnota JGZ naar maatwerkafspraken en verantwoording daarover(2011)

Doelstelling Beleidsnota JGZ	Doelstelling maatwerkafspraken	Prestaties in kosten (in €) en aantallen over het jaar 2011 (Verantwoording maatwerkafspraken en uniform deel JGZ 2011)
Zorgen voor doorgaande leer en zorg lijnen (samenhang in voorzieningen) Kinderen en ouders doorlopen een heel scala aan 'overgangen', die goed op elkaar aan moeten sluiten willen deze voorzieningen leiden tot maximale kansen voor jongeren. We willen doorgaande lijnen bevorderen op het gebied van leren, zorg en opvoeden.	De JGZ maakt onderdeel uit van het lokale buurtnetwerk om doorgaande leer en zorglijnen te bewerkstelligen.	Structureel overleg met peuterspeelzalen en kinderdagverblijf op locatie: uitgevoerd 4 overleggen. Structureel overleg met medewerker van het steunpunt opvoeding, 6 keer per jaar
Het CJG (met als onderdeel de JGZ) zorgt verder voor vroegtijdige signalering , biedt ondersteuning en zo nodig pedagogische hulp en zorgt dat de coördinatie van de zorg geregeld wordt. Het CJG ontwikkelt zich verder tot dé eerstelijnsorganisatie voor opvoed- en opgroei-ondersteuning en als spil van alle ondersteuning, hulp en zorg voor de jeugd en ouders.	Vroegtijdige ondersteuning door uitvoering te geven aan programma Samen Starten/ DMO-protocol ⁴² .	15 minuten extra contacttijd per nieuwe geborene. In 2011 190 nieuwgeborenen op gesprek geweest: 165 prima, 23 "zo zo" en 2 problemen.

4.2 Uitvoering van de samenwerking binnen de GGD Midden Nederland

Uitvoering GGD Flevoland: 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 en als onderdeel hiervan heeft de gemeente de zorg voor de instelling en instandhouding van de GGD. De GGD is het instrument van de gemeente om de gezondheidsdoelstellingen te realiseren.

Binnen de gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland wordt gewerkt met AB en een DB. Het AB bestaat uit één lid per gemeente, te weten de portefeuillehouder volksgezondheid. Het AB vergadert minstens tweemaal per jaar. In de gemeenschappelijke regeling is het stemrecht geregeld. Dit is

⁴² Het DMO-protocol is een methode waarmee gezinnen en professionele zorgverleners samen kunnen werken aan een gunstige ontwikkeling van kinderen.

afhankelijk van de grootte van de gemeente.⁴³ Het DB bestaat uit 7 leden die worden voorgedragen uit het AB. Het DB vergadert vier keer per jaar.

Voorafgaand aan de AB vergaderingen is er ambtelijk vooroverleg. Doordat de GGD erg veel samenwerkende partners kent is het ambtelijk vooroverleg vergeleken met de situatie ten tijde van samenwerking binnen de GGD Eemland gevoelsmatig te groot om effectief zaken te bespreken, aldus een respondent. Mede om die reden is er regelmatig ambtelijk vooroverleg specifiek voor de gemeenten uit de regio Eemland. Door met de Eemland gemeenten af te stemmen, wordt de stem van deze gemeenten versterkt en heeft de gemeente Woudenberg door de alliantie met de Eemland gemeenten, waaronder Amersfoort, volgens respondenten meer gewicht. De gemeenten uit de Eemland regio trekken regelmatig gezamenlijk op, bijvoorbeeld als het om beleidsvoorbereidende zaken gaat. Concreet voorbeeld waarbij het succes van de samenwerking te zien is is de integrale JGZ. De regio Eemland heeft, in tegenstelling tot de andere samenwerkingspartners, als enige een integrale JGZ 0-19 jaar.

4.3 Resultaten en verantwoording

<i>Resultaten en verantwoording GGD Flevoland: Onderzoeksvragen 4a t/m d</i>	
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 konden werken. Daaruit 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 berekent erg laag is in vergelijking tot andere GGD's in Nederland.

Specifiek voor de JGZ hoopt de gemeente dat de ingebruikname van de digitale dossiers in het afgelopen jaar gaat leiden tot meer inzicht in de resultaten. Voorheen werkten alle partijen op papier en ontbrak een algemeen inzicht. In 2011 is gewerkt aan de invoering van het Digitaal Dossier. Op basis hiervan kan de GGD goed monitoren wat de resultaten zijn en kan de gemeente Woudenberg de prestaties jaarlijks volgen.

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

⁴³ Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 1 januari 2009, artikel 8.

Jaarlijks krijgt de gemeente Woudenberg een GGD-verantwoording specifiek voor de gemeente. Hierin wordt verantwoord welke resultaten het afgelopen jaar zijn gerealiseerd voor de gemeente Woudenberg voor zowel het uniforme deel als het maatwerkdeel. Op basis van de analyse worden aanbevelingen gedaan voor de beleidsontwikkeling in het komende jaar. In dit document wisselt de mate waarin de verantwoording voldoet aan de criteria voor SMART+C.⁴⁴ Kosten en inzet van capaciteit zijn niet uitgesplitst naar doelstellingen of resultaat en worden geformuleerd op het niveau van output (uren en aantallen) en niet op het niveau van resultaat of maatschappelijke effect.

Voorbeeld 1: is specifiek en meetbaar

Verwacht Resultaat: Naar verwachting wordt in 2009 in Woudenberg bij 167 kinderen uit groep 2 en 159 kinderen uit groep 7 van het basisonderwijs een onderzoek gedaan; daarnaast bij 104 kinderen uit klas 2 van het voortgezet onderwijs.

Realisatie: In 2009 werden in Woudenberg bij 229 kinderen uit groep 2 en 163 kinderen uit groep 7 van het basisonderwijs een onderzoek gedaan; daarnaast bij 103 kinderen uit klas 2 van het voortgezet onderwijs.

Voorbeeld 2: is niet SMART+C geformuleerd

Doel: Door begeleiding in het voortgezet onderwijs gezondheidsproblemen voorkomen en oplossen.

Resultaat: De leerlingen uit Woudenberg worden zonedig besproken in het Zorgadvies-team van de V.O. school, waar zij deel van uit maken.

Bron: De Gezonde Gids. GGD-verantwoording 2009 Gemeente Woudenberg.

Capaciteit, middelen, risico's

In onderstaande tabel worden de kosten voor Woudenberg voor GGD/JGZ en de maatwerktaken JGZ in de jaren 2007 t/m 2011 weergegeven.

Tabel 4.1: kosten Woudenberg GGD/JGZ periode 2007-2011 (bron: gemeente Woudenberg)

JGZ 0-4 jaar	2007	2008	2009	2010	2011
Basispakket (inclusief collectief maatwerk)	133.486	139.878	141.879	141.879	138.645
Maatwerkpakket	11.835	12.124	31.228	16.881	16.130
<i>JGZ 4-19 jaar</i>					
Basispakket (inclusief collectief maatwerk)	77.396	79.628	87.820	?	76.465
Maatwerkpakket	5.750	5.000	5.000	n.v.t door integrale JGZ	n.v.t door integrale JGZ

⁴⁴ De Gezonde Gids. GGD-verantwoording 2009 Gemeente Woudenberg.

Onder de paragraaf verbonden partijen worden geen risico's benoemd van de samenwerking met GGD Midden Nederland. 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

De gemeente is verplicht om het basispakket JGZ af te nemen bij de GGD. Daarnaast is de gemeente er van overtuigd dat deze taken niet zelfstandig door de gemeente Woudenberg kunnen worden uitgevoerd. De opschaling van GGD Eemland naar GGD Midden Nederland was bovendien noodzakelijk om kwalitatieve zorg voor een betaalbare prijs te kunnen blijven aanbieden. Maar daarnaast ervaren de respondenten ook nadelen van de samenwerking. De GGD Midden-Nederland is een samenwerking tussen 25 gemeenten uit de regio. Hierin is de sturingskracht van de kleine gemeenten beperkter. Dit wordt nu deels ondervangen doordat de gemeenten uit het oude Eemland verband vooroverleg voeren voorafgaande aan de vergaderingen van het AB, aldus een respondent.

Wat betreft de JGZ speelden er veel nieuwe ontwikkelingen in de afgelopen jaren en in de toekomst. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de transitie jeugdzorg. Respondenten geven aan dat de GGD de tijd moet worden gegund om de nieuwe taken goed te laten ontwikkelen.

Informatievoorziening

Op hoofdlijnen wordt de raad geïnformeerd over de samenwerking met de GGD via de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente. In de paragraaf verbonden partijen wordt een overzicht gegeven van alle verbonden partijen, wat het algemene doel is en welk soort deelname het betreft.

Ten behoeve van de planning en control stelt de GGD een begroting en een jaarrekening op. De begroting inclusief de verantwoording voor de gemeente Woudenberg middels de zogenaamde Gemeentegids van de GGD, wordt conform de afspraken in de Gemeenschappelijke regeling voor 1 juni aangeboden.

Informatievoorziening naar de gemeente vindt plaats via jaarverslag en een nieuwsbrief die sinds 2009 twee tot drie keer per jaar verschijnt. Deze nieuwsbrief is een uitgave van de GGD Midden-Nederland, bedoeld om de raadsleden, portefeuillehouders en ambtenaren van de deelnemende gemeenten in de regio op de hoogte te houden van de ontwikkelingen op het gebied van volksgezondheid, het GGD-beleid en het lokale gezondheidsbeleid.

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

4.4 Sturing door college en raad

Sturing door raad en college GGD Flevoland: 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

Sturing bij beleidsvorming

De inhoud van het basispakket is landelijk vastgelegd. Het is een uniformpakket, 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. Voor wat betreft het maatwerkpakket heeft de gemeente wel keuzeruimte. De gemeenteraad stelt de globale doelen vast in het Jeugdbeleid en de Nota Volksgezondheidsbeleid. Op basis daarvan worden sinds 2010 de maatwerkafspraken jaarlijks vastgesteld door het college. Deze gaan ter kennisname naar de gemeenteraad.

In de informatievoorziening is het onderscheid tussen de basistaken, maatwerktaken en de keuzetaken voor de JGZ niet altijd duidelijk. Voor het gemeentebestuur is dit onderscheid wel van belang, omdat de mate waarin gestuurd kan worden op de doelstellingen per terrein verschillen: zo heeft de gemeente bij de uitvoering van de basistaken weinig tot geen invloed, terwijl de keuzetaken zelf kunnen worden ingericht.

De GGD levert de begroting conform de Gemeenschappelijke regeling aan, maar doordat de begroting vóór 1 juli vastgesteld dient te zijn is de aanlevertijd van 1 maand van tevoren te kort om goed een zienswijze van de gemeenteraad te formuleren, aldus een respondent. Daarnaast komt het in de praktijk voor dat er voor 1 juni een concept begroting wordt aangeboden, die dan in september weer wordt gewijzigd. Daarmee wordt formeel aan de eisen uit de Gemeenschappelijke regeling voldaan, maar is het indienen van een zienswijze op de zogenaamde pro-forma begroting weinig zinvol, aldus een respondent. In het AB wordt wel gesproken over de late aanlevering van de stukken, aldus een respondent. Ook andere gemeenten kampen met de termijnen voor het aanleveren van stukken voor een goede behandeling in de gemeenteraad.

Sturing bij verantwoording

De verantwoording wordt, op basis van de gemeenschappelijke regeling, jaarlijks voor 1 mei aan de gemeente aangeboden. Deze vindt nog plaats op het procesniveau (het aantal kinderen dat de GGD heeft gezien) en niet op basis van de bereikte effecten. In Eemland verband wordt gezocht naar een manier om een resultatenovereenkomst te sluiten, zo blijkt uit interviews. Met name de GGD JGZ is erg moeilijk te behappen, aldus geïnterviewde raadsleden. Zij moeten er erg diep in duiken om het volledige overzicht te krijgen van doelen en resultaten.

De maatwerkafspraken in het kader van het pluspakket worden jaarlijks geëvalueerd en opnieuw vastgesteld. Dat gebeurt op basis van de resultaten uit het Digitaal Dossier en epidemiologisch onderzoek door de GGD. De evaluatie gebeurt op ambtelijk niveau op basis van de door de GGD

aangeleverde informatie, waarna er een advies naar het college gaat met input voor de afspraken voor het komende jaar. Er vindt kennisuitwisseling in de regio Eemland plaats over welke afspraken de gemeenten maken en wat zij daarvoor betalen. De geïnterviewde raadsleden zijn zich niet bewust van de relatie tussen doel en effect bij de maatwerktaken: zij kennen de onderbouwing van de maatwerktaken niet en ervaren dat er niet wordt gestuurd op doel en effect.

De gemeenteraad heeft in de periode 2010-2012 één tot twee keer vragen gesteld over JGZ, aldus respondenten. Dat ging met name over de te ontwikkelen prestatieindicatoren en hoe zij die kunnen volgen.

4.5 Belangrijkste bevindingen GGD Midden Nederland

	Onderzoeksvragen	Norm	score	
2. <i>Specifiek beleid</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?	<ul style="list-style-type: none"> De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente. Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid. Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag. De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C⁴⁶ geformuleerd. 	+ - +/- -	In de gemeenschappelijke regeling is de samenwerking vastgelegd en in de paragraaf Verbonden Partijen wordt deze benoemd. Er is geen overkoepelend gemeentelijk beleid voor regionale samenwerking. De samenwerking is deels gebaseerd op een verplichting van uit het rijk en deels op een keuze op basis van een evaluatie, waarbij gekozen is voor een integrale benadering van de JGZ. De doelen zijn niet SMART geformuleerd: zij zijn niet meetbaar en tijdsgebonden.
3. <i>Uitvoering</i>	a. Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld, met name ten aanzien van informatievoorziening, kaderstelling en besluitvorming?	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling. Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, begrijpelijke, transparante en consistente wijze inzichtelijk wat de consequenties zijn van 	+ + +/-	De gemeenschappelijke regeling omschrijft de vorm van de samenwerking. De verdeling van taken is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, dit was een hamerstuk in de raad. De investering in tijd, geld en capaciteit en het risico is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals de begroting en het jaarverslag. Wel is dit zichtbaar in de jaarstukken die de GGD aan de gemeente voorlegt.

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

		deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.		
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 wanneer wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten (ook naast de vaste momenten van begroting en verantwoording)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen. • De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie. • De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. (Planning & control-cyclus) • Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten). 	<p>-</p> <p>+/-</p> <p>+/-</p> <p>+</p> <p>+/-</p>	<p>Er zijn geen SMART+C geformuleerde normen.</p> <p>Er is een rapportage waarin de resultaten per project worden besproken, maar de kosten en de maatschappelijke effecten zijn niet inzichtelijk.</p> <p>De termijn om te reageren op de begroting is vaak te beperkt. Het college stuurt een reactie naar de GGD, onder voorbehoud dat de raad daarmee akkoord is.</p> <p>De afspraken die gemaakt zijn in de gemeenschappelijke regeling worden nageleefd. De termijnen geven de raad echter niet voldoende gelegenheid om te reageren.</p> <p>Het maatwerkdeel wordt jaarlijks geëvalueerd, maar het basispakket niet.</p>
5. <i>Sturing</i>	<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>	<ul style="list-style-type: none"> • De raad is betrokken bij de beleidsvorming. • De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden. • De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen. • De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet. 	<p>+</p> <p>+/-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>De raad stelt het jeugdbeleid en de nota lokaal gezondheidsbeleid vast.</p> <p>De GGD verantwoordt over uitgevoerde activiteiten, maar er mist een verantwoording over bereikte effecten. De koppeling tussen doelen en resultaten is moeilijk te maken. Ondanks datervaart de raad de verantwoording van de GGD als relatief goed in vergelijking tot andere samenwerkingsverbanden.</p> <p>De aansturing verloopt via het beleidsplan JGZ, maar de link met de doelen die daarin worden gesteld wordt niet expliciet gemaakt in de maatwerkafspraken en de verantwoording.</p> <p>De raadervaart de GGD JGZ als moeilijk te behappen.</p>

Hoofdstuk 5 RWA Amersfoort

In dit hoofdstuk worden per paragraaf de onderzoeksvragen met betrekking tot het Regionaal Werkvoorzieningschap Amersfoort en omgeving (RWA) beantwoord. Aan de hand van de normen worden de deelvragen beantwoord.

5.1 Algemeen

<i>Specifiek beleid WSW IJsselmeergroep: 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 euro. 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.

Volgens de vorige regering maken momenteel teveel mensen gebruik van de Wsw die ook bij een gewone werkgever aan de slag zouden kunnen en daarom is er een wetswijziging in voorbereiding. 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 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.

De gemeente werkt voor wat betreft de uitvoering Wet sociale werkvoorziening (Wsw) samen met het RWA. Deze samenwerking bestaat al sinds eind jaren '70. Het is niet meer na te gaan wat destijds de aanleiding was om voor deze samenwerking te kiezen. RWA voert de Wsw uit voor de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Leusden, Soest en Woudenberg. Het RWA 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. UWV WERKbedrijven bepaalt of iemand in aanmerking komt voor een baan via het RWA. De daadwerkelijke uitvoering van taken heeft RWA overgedragen aan de werkmaatschappij Amfors Holding B.V. Hiervoor is een samenwerkingsovereenkomst opgesteld.

Samenwerkingspartners

De gemeente Woudenberg is een van de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. Woudenberg draagt, op basis van omvang, 4% bij aan de totale financiering van het samenwerkingsverband. De grootste partij is Amersfoort met 52%.⁴⁷ Daarnaast nemen de gemeenten Baarn, Bunschoten, Leusden en Soest deel, waarmee het totaal aan samenwerkende partijen op zes komt.

Doelstellingen

In de paragraaf Verbonden Partijen van de beleidsbegroting 2010 wordt de volgende doelstelling benoemd: "Deze gemeenschappelijke regeling is verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening en de daarmee verband houdende voorschriften en regelingen." Het openbaar belang wordt als volgt verwoord "Het tot stand brengen van faciliteiten waarbij diegenen die op grond van in hun persoon gelegen factoren geen of nauwelijks kans hebben op het verkrijgen van reguliere arbeid toch werk kunnen verrichten."⁴⁸

De doelstelling uit Gemeenschappelijke Regeling van 2009 sluit daar op aan:

"De doelstelling van de regeling is het behartigen van de belangen van de gemeenten op het terrein van de sociale werkvoorzieningschap en meer in het bijzonder het behartigen van een evenwichtige ontwikkeling van de voorziening in de vraag naar aangepaste werkgelegenheid binnen het werkgebied."⁴⁹

Per 2009 heeft er een aantal veranderingen plaatsgevonden in de structuur en organisatie van het RWA. Naar aanleiding daarvan is onder andere een gewijzigde gemeenschappelijke regeling vastgesteld door de raad en is er een visie op de Wsw opgesteld in Eemland verband. De visie bevat een aantal beleidsdoelen, die leidend moeten worden in de te maken prestatie-indicatoren met Amfors. De gemeenten in Eemland formuleren de volgende Wsw-beleidsdoelen voor de regio Eemland:⁵⁰

- Iedere Wsw-er direct aan de slag;
- Bevorderen van de arbeidsontwikkeling van Wsw-ers;
- Zoveel als mogelijk plaatsing van Wsw-ers op de reguliere arbeidsmarkt;
- Behoud de beschutte werkplek voor hen die daarop aangewezen zijn.

Per beleidsdoel wordt aangegeven wat er voor moet worden gedaan om het beleidsdoel te bereiken. Zo moet om het eerste doel te kunnen bereiken de Wsw-wachtlIJst worden weggewerkt, waarbij aantallen worden genoemd en de manier waarop dat kan gebeuren. Onduidelijk is welke aantallen het zijn: vanuit eerdere verwijzingen kan worden opgemaakt dat dit de streefwaarden van de gemeente Amersfoort zijn.

⁴⁷ HoofdlIJnnotitie RWA, op 6 januari 2009 ter informatie aangeboden aan de raadscommissie.

⁴⁸ Beleidsbegroting 2010, paragraaf Verbonden Partijen.

⁴⁹ Gemeenschappelijke regeling RWA Amersfoort, 25 juni 2009, artikel 2.

⁵⁰ Visie sociale werkvoorziening regio Eemland. Beleidsdoelen wet sociale werkvoorziening. 2008.

Streven is om dat binnen het beschikbare Wsw-budget te doen. De doelstellingen zijn SMART geformuleerd, maar zijn specifiek voor de gemeente Amersfoort. In gesprekken is het visiedocument niet benoemd als één van de documenten op basis waarvan de gemeente Woudenberg stuurt.

5.2 Uitvoering van de sociale werkvoorziening binnen de gemeente Woudenberg

Uitvoering WSW IJsselmeergroep: 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

Het RWA is opgezet als een voorwaardenscheppende organisatie op het gebied van inrichting en financiering en tot 2009 voert zij het beheer uit over de wachtlijsten, de subsidies, vastgoed, bedrijfsmiddelen en contracten.⁵¹ In die periode is voor de uitvoering door de RWA een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de werkmaatschappij Amfors Holding BV. Binnen Amfors worden de meer commercieel gerichte eenheden ondergebracht. Stichting Aigeng beheert 100% van het aandelenpakket in de Amfors Holding B.V. Het stichtingsbestuur wordt gevormd door de wethouders financiën van de deelnemende gemeenten en heeft tot doel het bevorderen van de arbeidsintegratie van gehandicapten en niet-gehandicapten.⁵² Tussen RWA en Amfors is een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Het college is daarmee aandeelhouder van Amfors en bestuurder van RWA. Deze taken zijn bij verschillende wethouders belegd.

In voorjaar 2009 is een nieuwe gemeenschappelijke regeling RWA vastgesteld. Redenen voor een nieuwe gemeenschappelijke regeling waren de herziening van de Wet sociale voorzieningen, dualisering van het gemeentebestuur en wijziging van de stemverhouding naar inwoneraantal. Ook is er een onderzoek gestart om de bestuurlijke verwevenheid van Amfors en RWA ter herzien, zodat de bestuurlijke dubbelrollen niet meer aanwezig zijn.⁵³ Uitgangspunten voor de nieuwe regeling zijn transparante structuur, aansluiten bij normen voor good governance en het bieden van een toekomstbestendige structuur. Met het instemmen met de nieuwe gemeenschappelijke regeling door de gemeenteraad op 20 april 2009 is een verandering in de bestuursvorm doorgevoerd: vanwege het dualisme in de gemeentelijke politiek werd het niet langer passend geacht om raadsleden onderdeel te laten zijn van het AB. Sinds 2009 vormen de wethouders sociale zaken van de deelnemende gemeenten het AB van het RWA. Het RWA heeft tot taak het bieden van de arbeidsovereenkomsten aan Wsw-geïndiceerden. De uitvoering van de Wsw (het bieden van werkgelegenheid en arbeidsontwikkeling voor mensen met een arbeidshandicap), wordt door middel van een samenwerkingsovereenkomst door het Rwa als opdrachtgever overgedragen aan het private bedrijf de Amfors Holding BV als opdrachtnemer. De Stichting AIGENG wordt opgeheven. De portefeuillehouder sociale zaken van de gemeente Woudenberg

⁵¹ RWA Begroting 2007. Memorie van Toelichting. Pp. 3

⁵² Beleidsbegroting 2010, paragraaf Verbonden Partijen.

⁵³ hoofdlijnennotitie bij concept raadsvoorstel april 2009, RWA, pp. 1

blijft vertegenwoordigd in het AB van het RWA. Het AB vergadert viermaal per jaar. Het AB bestaat uit aangewezen portefeuillehouders van de samenwerkende gemeenten. Het DB uit drie leden en wordt voorgedragen uit het AB.⁵⁴

Het college legt, indien nodig, verantwoording af aan de gemeenteraad. Binnen de gemeente is de beleidsambtenaar Sociale Zaken verantwoordelijk voor de contacten met het RWA en de voorbespreking van de AB vergaderingen met de wethouder.

5.3 Resultaten en verantwoording

<i>Resultaten en verantwoording WSW IJsselmeergroep</i>
<i>Onderzoeksvragen 4a t/m d:</i>
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 doelstelling van de samenwerking is om de uitvoering van de Wsw binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget adequaat uit te voeren. De begroting en de jaarrekening van het RWA gaan jaarlijks naar de gemeenteraad ten einde de raad gelegenheid te geven om een zienswijze te geven. Het AB stelt de begroting en de jaarrekening vast en bewaakt de doelbereiking van de samenwerkingsovereenkomst met Amfors. Via de planning en control cyclus wordt aan de raad teruggekoppeld wat de plannen zijn voor het komende jaar of wat er het afgelopen jaar is gedaan. Een rechtstreekse koppeling met doelstellingen uit de Gemeenschappelijke Regeling wordt daarbij niet gemaakt. De begroting bevat met name financiële doelen en in mindere mate beleidsdoelen of een koppeling met gemeentelijke doelen en ook de jaarrekening bevat voornamelijk een financiële verantwoording.

Capaciteit, middelen, risico's

De sociale werkvoorziening wordt hoofdzakelijk bekostigd door het rijk die per voltijds arbeidsplaats een subsidie verstrekt. In 2012 bedraagt de rijkssubsidie per werknemer € 25.758. De Rijksbijdrage Wsw is gebaseerd op het een schatting van het aantal Wsw-geïndiceerden. Voor de gemeente Woudenberg komt het totaal bedrag van de Rijkssubsidie jaarlijks uit op ruim 600.000 euro. Dit bedrag wordt rechtstreeks doorgesluisd naar het RWA. Voor de RWA is de deelnemersbijdrage van de gemeente Woudenberg vrijwel nihil, de rijksbijdrage volstaat en wordt doorgesluisd naar RWA.⁵⁵

Het subsidietekort wordt aangezuiverd vanuit de Amfors groep. Indien het eigen vermogen van de Amfors groep onder de € 4,5 miljoen komt, zal het subsidietekort voor 50% door de gemeenten moeten

⁵⁴ Gemeenschappelijke regeling RWA Amersfoort, 25 juni 2009, artikel 12.

⁵⁵ Gemeente Woudenberg. Jaarverslag 2011, paragraaf Verbonden Partijen.

worden bekostigd. Bij een eigen vermogen van 2,5 mln. wordt het volledig tekort doorbelast. In 2011 bedraagt het eigen vermogen ruim € 9 miljoen. Het risico dat de gemeente de kosten zelf moet gaan aanvullen, is de laatste jaren toegenomen. Daarnaast vormen de politieke ontwikkelingen ten aanzien van de veranderende wet- en regelgeving en bezuinigingen een onzekerheid en een financieel risico.

Een gemeente kan uittreden wanneer een betreffend college van een samenwerkende gemeente daar zelf toe besluit. De uittreding gaat twee jaar na het besluit in. In 2011 is er regelmatig overleg geweest met de deelnemende gemeenten. Daarbij is onder andere gesproken over de mogelijkheden tot uittreding. Het uittreden is voor de gemeente Woudenberg nooit een serieuze optie geweest, aldus een respondent. Een alternatief zou zijn om aan te sluiten bij de samenwerkingen in Ede of Veenendaal, maar er is geen wezenlijk verschil met de vorm van de samenwerking bij het RWA.

Tot slot wordt van rijkswege een versnelde uitstroom vanuit de WSW naar regulier werk voorgestaan. Het risico bestaat dat de meest productieve medewerkers als eerste zullen uitstromen waardoor de exploitatieresultaten van de Amfors eenheden kunnen verslechteren. De invoering van de nieuwe "Participatiewet" brengt ook financiële risico's met zich mee. De rijksvergoeding voor een sociale werkvoorzieningsplek zal de komende jaren afnemen. De vergoeding zal steeds minder de werkelijke kosten dekken.⁵⁶

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. 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

Op hoofdlijnen wordt de raad geïnformeerd over de samenwerking met het RWA via de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente. In de paragraaf verbonden partijen wordt een overzicht gegeven van alle verbonden partijen, met doel en soort deelname.

Ten behoeve van de planning en control stelt het RWA een begroting en een jaarrekening op. De eisen aan deze informatievoorziening zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Hierin staat dat het AB jaarlijks een begroting en meerjarenraming vaststelt waarin het voorgenomen beleid in grote lijnen wordt aangegeven. Het AB stuurt deze voor 1 mei aan de raden. De raden kunnen binnen twee maanden hun zienswijze doen blijken. Het AB stelt de begroting uiterlijk 1 juli voor het begrotingsjaar vast. Ook het jaarverslag wordt voor 1 mei na afloop van het begrotingsjaar naar de raden gestuurd en wordt uiterlijk 1 juli vastgesteld, nadat de raden hun zienswijze hebben laten blijken.⁵⁷

⁵⁶ Brief VNG, TK Participatiewet, 28 jan 2013.

⁵⁷ Gemeenschappelijke regeling RWA Amersfoort, 25 juni 2009, artikel 22 en 23.

5.4 Sturing door college en raad

<i>Sturing door raad en college WSW IJsselmeergroep</i>
<i>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?

Sturingsmogelijkheden

De sturingsmogelijkheden van de gemeente Woudenberg op de uitvoering van de Wsw zijn in de praktijk beperkt. De eisen voor de uitvoering worden gesteld in de Wsw. De gemeente stelt verder geen extra beleidsdoelen in bijvoorbeeld een beleidsnota sociale zaken of in een visie op de Wsw. De sturing op de uitvoering van de Wsw is via een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenschappelijke regeling RWA en de private partij Amfors bv geregeld. De doelen in de samenwerkingsovereenkomst worden bewaakt door het AB van het RWA, bestaande uit de wethouders sociale zaken van de deelnemende gemeenten. Het college koppelt via de reguliere planning- en control cyclus terug aan de raad wat de plannen zijn en wat er het afgelopen jaar is gedaan. Bovendien krijgt de raad jaarlijks de begroting en het jaarverslag van het RWA toegestuurd, waarop hij zijn zienswijze kenbaar kan maken. In de begrotings- en verantwoordingsdocumenten wordt voornamelijk inzicht gegeven in financiële doelen en resultaten een koppeling met de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling ontbreekt.

De begroting van het RWA wordt door de raad gevolgd, maar roept geen bijzondere vragen op. De Rijksbijdrage wordt rechtstreeks doorgesluisd naar het RWA. De vraag voor de raad is dus of de gemeente voldoende resultaat krijgt voor het geld. Dat is lastig te bepalen, omdat de gemeente de regie moet voeren in samenspel met een groot aantal andere gemeenten, aldus een respondent. Hierdoor is het RWA een log geheel, waarop de gemeente Woudenberg als individuele gemeenten geen grote invloed heeft. Bovendien is de begroting van het RWA in zowel 2011 en 2012 te laat binnengekomen. De gemeenteraad is niet blij met het te laat aanleveren van de begroting. In 2011 was de late aanlevering te verklaren uit bezuinigingen bij het Rijk die van invloed waren op de begroting. In 2012 heeft het te maken met de val van het kabinet en de daarmee gepaard gaande onzekerheid over het al dan niet doorgaan van de Wet werken naar vermogen, aldus een respondent.

De gemeenteraad vindt unaniem het sociaal gezicht van het RWA erg belangrijk; dat komt op de eerste plaats. De raad geeft mee dat de mens centraal moet staan in de uitvoering door het RWA, aldus de respondent. De raad geeft dit informeel aan in gesprekken.

De raad wordt wanneer er echt iets aan de hand is wel geïnformeerd door het college, aldus geïnterviewde raadsleden. Over het algemeen is die informatievoorziening goed, maar een enkele keer blijkt de raad een informatieachterstand te hebben. Dit was het geval bij informatievoorziening rondom de financiële situatie van Amfors: de raad bleek, in tegenstelling tot de Amersfoortse raad, niet volledig op de hoogte te zijn van de financiële situatie en de voorliggende scenario's van aanpak.

Samengevat komt het er op neer dat de gemeente Woudenberg op de volgende wijze de uitvoering door de RWA stuurt:

- De wethouder heeft zitting in het AB en de vergaderingen worden ambtelijk voorbereid door de beleidsambtenaar Sociale Zaken;
- De raad wordt op de hoogte gehouden van ontwikkelingen en kan een zienswijze geven op de begroting en jaarrekening van het RWA;
- De raad geeft mee dat in de uitvoering de mens centraal dient te staan.

5.5 Belangrijkste bevindingen RWA

	Onderzoeksvragen	Norm	score	
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>	<ul style="list-style-type: none"> • De deelname aan de regionale samenwerking is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente. • Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende gemeentelijke beleid. • Aan de keuze om deel te nemen aan de regionale samenwerking (met welke partners) ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag. • De doelstellingen van regionale samenwerkingen zijn SMART+C⁵⁸ geformuleerd. 	<p>+</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>De deelname is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en is te vinden in de programmabegroting onder de paragraaf Verbonden Partijen. Er is geen overkoepelend gemeentelijk beleid voor regionale samenwerking.</p> <p>De keus de Wsw uit voeren via het sw-bedrijf is landelijk bepaald. De deelname aan het RWA is historisch gegroeid.</p> <p>Er zijn geen duidelijke doelen geformuleerd voor de uitvoering van de Wsw, behalve de wettelijk verplicht hoofddoelstelling.</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>	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst, waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd. • De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en college en raad zijn bekend met deze verdeling. • Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, begrijpelijke, transparante en consistente wijze inzichtelijk wat de 	<p>+/-</p> <p>+</p> <p>-</p>	<p>De afspraken zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling.</p> <p>Taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en deze is ter informatie aan de raad voorgelegd.</p> <p>De investering in tijd, geld en capaciteit is niet terug te vinden in de algemene sturingsdocumenten van de gemeente, zoals de begroting en het jaarverslag. Ook wordt daarin niet het risico van de samenwerking benoemd. De indirecte</p>

⁵⁸ SMART+C staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

		consequenties zijn van deelname in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.		aansturing via de samenwerkingsovereenkomst maakt het onoverzichtelijk.
4. Resultaat en verantwoording	<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>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten van de regionale samenwerking zijn in relatie tot de doelstellingen. • De raad beschikt over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie. • De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. (Planning & control-cyclus) • Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van de regionale samenwerking (door de deelnemende gemeenten). 	- - - +/- -	<p>Er zijn geen SMART+C geformuleerde normen waaraan de voortgang wordt getoetst.</p> <p>Resultaten worden niet gekoppeld aan vooraf gestelde doelen in de informatie aan de raad.</p> <p>De sturingsinformatie is onvoldoende om te kunnen sturen: deze geeft slechts inzicht in de financiële resultaten.</p> <p>Deze zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, maar de termijnen zijn de afgelopen jaren, wegens omstandigheden, niet gehaald.</p> <p>Er wordt niet periodiek geëvalueerd.</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>	<ul style="list-style-type: none"> • De raad is betrokken bij de beleidsvorming. • De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om de resultaten van de regionale samenwerking te beïnvloeden. • De gemeente beschikt over een instrumentarium om aan te sturen. • De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet. 	- +/- +/- +/-	<p>De raad is niet betrokken bij de beleidsvorming, de landelijke eisen uit de Wsw vormen het kader.</p> <p>De sturing op de RWA is beperkt doordat de richtlijnen vanuit de WSW worden opgevolgd en het rijksbudget wordt doorgesluisd.</p> <p>De mogelijkheden tot sturing zijn beperkt tot het geven van een zienswijze op de begroting en de jaarrekening en de inbreng via het AB van de RWA dat de uitvoering door Amfors aanstuurt.</p> <p>De raad is over het algemeen voldoende geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de RWA. Een enkele keer schiet de informatievoorziening te kort.</p>

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 die met IBMN, de GGD-JGZ Midden Nederland en de RWA. In deze paragraaf worden per hoofdvraag de conclusies weergegeven.

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

De gemeenteraad of het college van Woudenberg heeft geen visie of algemene criteria ten aanzien van samenwerkingen vastgesteld. Wel stelt het gemeentebestuur in de beleidsbegroting dat schaalvoordelen en efficiencyvoordelen als belangrijke meerwaarde van samenwerkingsverbanden worden beschouwd. Het ontbreken van een dergelijk beleidskader voor samenwerking wordt deels verklaard door het mislukte traject tot fusie met twee gemeenten. Mede hierdoor heeft de beleidsontwikkeling op het terrein van regionale samenwerking stil gelegen. Gelet op het feit dat samenwerking in de toekomst nog relevanter zal worden is een visie op samenwerking onontbeerlijk.

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 Woudenberg van een relatief beperkte omvang is om zelf bepaalde taken uit te voeren. De keuze voor samenwerkingspartners is in de gemeente Woudenberg in grote mate historisch gegroeid, waarbij twee clusters van samenwerkingsgebieden worden onderscheiden: regio Eemland, waarin met name de samenwerkingen op het terrein van zorg en welzijn en bouwen zich concentreren en de regio Utrechtse Heuvelrug voor gebiedsgerichte samenwerkingen, zoals op het terrein van natuur en recreatie.

De samenwerkingen met de GGD Midden Nederland en de RWA zijn al enkele decennia geleden ontstaan en worden door de gemeente als een vanzelfsprekendheid gezien. De GGD Flevoland en de RWA zijn gemeenschappelijke regelingen en voeren (deels) wettelijk verplichte JGZ-taken uit. De samenwerking met het IBMN betreft een ambtelijke samenwerking. Deze samenwerking maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering en behoort tot de verantwoordelijkheid van het college. De onderzochte samenwerkingen zijn vastgelegd in individuele overeenkomsten. De doelstellingen voor de samenwerking zijn nauwelijks SMART te noemen.

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

De afspraken, vorm en taakverdeling van de samenwerking met de GGD Midden Nederland en het RWA zijn duidelijk vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. Bij de inkoopsamenwerking is dit vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Door deelname in het bestuur van de samenwerkingen van de GGD en RWA geven college en raad (indien van toepassing) sturing aan de samenwerkingen. Bij de inkoopsamenwerking wordt deze taak door de gemeentesecretaris uitgevoerd.

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 beleid is niet te bepalen wanneer de gemeente tevreden is. De GGD Midden Nederland en het RWA leggen jaarlijks verantwoording af in hun jaarrekening. Deze documenten bevatten geen overzichten over het realiseren van de doelen van de gemeente Woudenberg. De informatie die de raad ontvangt over de samenwerkingen is op hoofdlijnen en er is moeilijk uit af te leiden wat de resultaten, kosten en effecten zijn voor de gemeente Woudenberg. Ten aanzien van de inkoop samenwerking wordt het college via de bestuursrapportages periodiek van de resultaten op de hoogte gehouden door het management. De raad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd via de programmarekening en bestuursrapportages (P&C-cyclus) over inkoop als onderdeel van de bedrijfsvoering.

Hoe oefent de gemeente invloed uit op samenwerking?

Vanwege het ontbreken van een visie en gespecificeerde doelen voor samenwerkingsverbanden, zijn de sturingsmogelijkheden op samenwerking in zijn algemeen beperkt. Bovendien staat de raad redelijk op afstand bij de sturing op samenwerking en zij kan het gevoel dat samenwerkingen goed verlopen op dit moment niet rationeel onderbouwen op basis van de doelen en bestaande sturings- en verantwoordingsinformatie. Dit wordt ondermeer veroorzaakt doordat resultaten en effecten van de samenwerkingen beperkt inzichtelijk zijn.

Algemene Conclusie

Bij het aangaan van samenwerkingsverbanden was geen kader beschikbaar op basis waarvan de gemeente een analyse maakt van de situatie en de alternatieven voor samenwerking af kan wegen. Er blijken wel samenhangende ideeën in de beleidsbegroting te worden benoemd over wanneer en met wie samen te werken. Geconcludeerd kan 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 het realiseren van 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 en heeft de raad weinig aandacht voor jaarrekeningen en verslagen 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 Woudenberg wel een meerwaarde ervaren. De meerwaarde zit naar zeggen in kennis delen, efficiëntere en professionelere uitvoering en schaalvoordelen.

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	IBMN	GGD Midden Nederland	RWA
1. Waarom wordt er regionaal samengewerkt, welke beleidsvisie en criteria heeft de gemeente Woudenberg t.a.v. samenwerken?			
Raad noch college heeft een visiedocument vastgesteld. Er blijken wel samenhangende ideeën te zijn over wanneer en met wie samen te werken. Dit wordt in de beleidsbegroting benoemd. (+/-)			
2. Wat is de aanleiding geweest om samen te werken en wat zijn de doelstellingen?			
	Samenwerking is vastgelegd in samenwerkingsovereenkomst. Het doel is in algemene termen omschreven, waarbij niet is gespecificeerd wanneer de gemeente tevreden is. (+/-)	Samenwerking is historisch gegroeid en vindt oorsprong in landelijke wetgeving. De doelen zijn niet SMART geformuleerd: zij zijn niet meetbaar en tijdsgebonden (+/-)	De keus de Wsw uit voeren via het sw-bedrijf is landelijk bepaald. De deelname aan het RWA is historisch gegroeid. Er zijn geen duidelijke doelen geformuleerd voor de uitvoering van de Wsw, behalve de wettelijk verplicht hoofddoelstelling. (+/-)
3. Hoe wordt vorm gegeven aan de samenwerking, hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?			
	Taken en verantwoordelijken zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en deze is, op voorstel van het college, aangenomen door de gemeenteraad. (+)	Afspraken, vorm en taakverdeling zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. (+)	Afspraken, vorm en taakverdeling zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regeling. (+)
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. Financiële resultaten worden gevolgd door management en verantwoord naar college. Raad wordt niet specifiek geïnformeerd over het realiseren van doelstellingen, maar op hoofdlijnen via bestuursrapportages en programmarekening. In de onderzoeksperiode heeft geen evaluatie plaatsgevonden.	De GGD verantwoordt over uitgevoerde activiteiten, maar er mist een verantwoording over bereikte effecten. De koppeling tussen doelen en resultaten is moeilijk te maken. Ondanks dat ervaart de raad de verantwoording van de GGD als relatief goed in vergelijking tot andere samenwerkingsverbanden. (+/-)	Er zijn geen SMART+C geformuleerde normen waaraan de voortgang wordt getoetst. De sturingsinformatie is onvoldoende om te kunnen sturen: deze geeft slechts inzicht in de financiële resultaten en niet over effecten. (-)

5. Hoe oefent de gemeente(raad) invloed uit op de samenwerking?			
<p>Door middel van beleidstukken en begrotingen is de raad betrokken.</p> <p>De raad kan het gevoel dat samenwerkingen goed verlopen niet rationeel onderbouwen op basis van de bestaande sturings- en verantwoordingsinformatie. Vanwege het ontbreken van een visie en gespecificeerde doelen voor samenwerkingsverbanden, zijn de sturingsmogelijkheden op samenwerking in zijn algemeen beperkt. (+/-)</p>	<p>*</p> <p>Sturing vindt plaats door deelname in bestuur IBMN. Raad stuurt niet, omdat inkoop bedrijfsvoering is.</p>	<p>Raad stelt beleidsplan JGZ vast en geeft haar goedkeuring aan de begroting van de GGD. Sturing vindt plaats via het college door lidmaatschap van het bestuur van GGD Midden Nederland. De raad ervaart de sturing op de GGD als moeilijk behapbaar. (+/-)</p>	<p>De mogelijkheden tot sturing door Woudenberg zijn beperkt tot het geven van een zienswijze op de begroting en de jaarrekening en de inbreng via het AB van de RWA dat de uitvoering door Amfors aanstuurt. (+/-)</p>

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 het beïnvloedingsproces.
3. 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.
4. Evalueer regionale samenwerkingen aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria, kwaliteitseisen en doelstellingen. Stel de vraag aan de orde of de samenwerking oplevert wat het gemeentebestuur er van verwacht en of er alternatieven zijn voor de samenwerking. Beoordeel zaken als uittreden, risico's, planning en control-cyclus. Stel voor de uit te voeren evaluaties een termijnkalender op.
5. Leer van andere gemeenten en kijk voor goede voorbeelden op het gebied van sturing van samenwerkingen naar omliggende gemeenten. Organiseer overleg en kennisuitwisseling.

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 rekenkamerrapport "Regionale Samenwerking", gemeente Woudenberg

Op 14 februari jongstleden hebben wij van mevrouw Spoor via de mail de rapportage 'Regionale Samenwerking' ontvangen, onderzoek naar de effectiviteit en meerwaarde van regionale samenwerking in de gemeente Woudenberg.

Met het toezenden van de rapportage verzoekt u ons een bestuurlijke reactie te geven uiterlijk 12 maart 2013. In deze brief geven wij u onze reactie.

Algemeen:

Wij danken de rekenkamercommissie voor haar grondige en gedegen onderzoek. Met name de uitwerking in een stoplichtenmodel (rood/oranje/groen) geeft een helder inzicht in de vragen die centraal hebben gestaan in het onderzoek en de interviews die met diverse betrokkenen bij het onderwerp regionale samenwerking zijn gevoerd. Zeker in het licht van de huidige discussie rondom de invulling van decentralisatieopgaven is het onderwerp erg actueel.

Ten aanzien van de getrokken conclusies en aanbevelingen:

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

Het ontbreken van een algemene visie over de deelname aan samenwerkingsverbanden is een gegeven. De rekenkamer geeft terecht aan dat deze visie niet ontwikkelt is gelet op het fusietraject waarin de gemeente Woudenberg tot 2011 betrokken was. De conclusie dat de beleidsontwikkeling op het terrein van regionale samenwerking stil is komen te liggen, delen wij echter niet. Het onderzoek heeft zich gericht op drie cases, terwijl wij samenwerken in vele samenwerkingsverbanden. Zo wordt bestuurlijk ook veel samengewerkt in de regio Amersfoort, waarbij doelstellingen wel in een SMART-meerjarenperspectief worden verwoord. Wij nemen deze aanbeveling over en zullen overgaan tot het opstellen van een visiedocument over regionale samenwerkingsverbanden.

- 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 het beïnvloedingsproces.*

Wij onderschrijven de wenselijkheid om doelstellingen zoveel mogelijk SMART te formuleren en in lijn zijn met het gemeentelijke beleid. Daarbij plaatsen wij wel de kanttekening dat er veelal geen vrijheid is om niet deel te nemen aan samenwerkingsverbanden als blijkt dat deze niet overeenstemmen met onze eigen doelstellingen. Zo zijn we voor wat betreft de onderzochte regelingen RWA en GGD-Nederland afhankelijk van de WGR-regio's waarin het land is opgedeeld. Zeker bij grote samenwerkingsverbanden zoals de onderzochte regelingen RWA en GGD is de beïnvloedingsruimte van een kleine gemeente als Woudenberg gering, waardoor er geen sterke uitgangspositie is om eigen doelstellingen in zo'n regeling te kunnen verwezenlijken. 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 doelstellingen te formuleren.

Uit het gedane onderzoek blijkt dat de rekenkamer bij alle onderzochte regelingen constateert dat deze voor wat betreft de uitvoering volstaan. Dit stemt ons tot tevredenheid. Bij het opstellen van een algemene visie ten aanzien van samenwerkingsverbanden zullen wij per samenwerkingsverband onderzoeken in hoeverre het haalbaar is om SMART-doelstellingen te formuleren. Wanneer dit niet mogelijk is dan zullen wij dit ook gemotiveerd aan de raad toelichten.

- 3. 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. In de gemeentelijke begroting is een start gemaakt met indicatoren op basis waarvan bepaald kan worden of gestelde doelstellingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Wij zullen in overleg treden met de raad met de vraag aan welke extra informatie zij behoefte hebben. Overigens krijgt de raad alle vergaderstukken van regionale samenwerkingsverbanden ter informatie toegestuurd. Tijdens raadsvergaderingen wordt er zowel gevraagd als ongevraagd ook door de portefeuillehouder verantwoording aan de raad afgelegd. De rekenkamer constateert terecht dat wij daar formeel nog geen "checklist" voor hebben opgesteld.

- 4. Evalueer regionale samenwerkingen aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria, kwaliteitseisen en doelstellingen. Stel de vraag aan de orde of de samenwerking oplevert wat het gemeentebestuur er van verwacht en of er alternatieven zijn voor de samenwerking. Beoordeel zaken als uittreden, risico's planning en control-cyclus. Stel voor de uit te voeren evaluaties een termijnkalender op.*

Wij onderschrijven dit punt, echter wel met een opmerking. De vraag of de samenwerking oplevert wat het gemeentebestuur er van verwacht en of er alternatieven zijn voor de samenwerking, is een vraag die ook in de huidige praktijk wel degelijk aan de orde komt. Bij de onderzochte regelingen is er bij een privaatrechtelijke samenwerking zoals IBMN wel veel meer ruimte om eigen afweging in te maken, dan bij regelingen waarbij we in WGR-verband zijn ingedeeld. De financiële risico's van samenwerkingsverbanden worden jaarlijks ook opgenomen in de risicoparagraaf van de begroting, waarover de accountant een oordeel velt. De planning- en control cyclus is daarmee voor het financiële deel dan ook voldoende geborgd.

- 5. Leer van andere gemeenten en kijk voor goede voorbeelden op het gebied van sturing van samenwerkingen naar omliggende gemeenten. Organiseer overleg en kennisuitwisseling.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zullen deze ter harte nemen.

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college voor haar reactie op het onderzoeksrapport. Wij zijn blij dat het college positief staat tegenover de aanbevelingen en deze overneemt.

Wij zijn het eens met de wijze waarop het college aangeeft deze aanbevelingen te gaan opvolgen.

Ten aanzien van de geadviseerde evaluaties willen wij het volgende opmerken. Het college onderkent het steeds grotere belang van samenwerkingsverbanden en het belang van evaluaties. Het college geeft echter aan dat het financiële deel van de evaluatie voldoende geborgd is in de gemeentelijke planning en control-cyclus. De rekenkamercommissie adviseert echter om bij de evaluaties, zeker van samenwerkingen die van groot belang zijn, ook risico's, mogelijke beheersing en financiële consequenties nader te evalueren. En niet te volstaan met de beperkte informatie uit de risicoparagraaf van de begroting en jaarrekening.

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. Mede in dit licht gezien adviseren wij de gemeenteraad van Woudenberg om de acties die voortvloeien uit de aanbevelingen op te nemen in een termijnkalender en de voortgang te volgen.

Bijlage 1 Literatuur en documenten

Algemeen

- Beleidsbegroting Gemeente Woudenberg jaren 2007 tot en met 2011
- Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Brief regering; Intrekking van de wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar (32240) en van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (32241) - Samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. KST 122921, 15 juli 2011.
- Jaarverslagen Gemeente Woudenberg jaren 2007 tot en met 2011
- Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking- Samenwerking in beweging – september 2011
- Toekomstvisie Woudenberg 2015. Gemeente Woudenberg, 28 juni 2001.
- Voorstel van Wet. Samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, wijziging van de grens tussen de nieuwe gemeente en de gemeenten Barneveld en Utrechtse Heuvelrug en een wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Utrecht. Wetsvoorstel: 32241, 1 december 2009.

Inkoop

- 1^e halfjaarrapportage gemeente Woudenberg, 3 augustus 2011
- 2^e halfjaarrapportage gemeente Woudenberg, februari 2012
- Agenda organisatieontwikkeling 2011-2012. Doorontwikkeling van de Woudenbergse organisatie 2011/2012.
- Collegebesluit deelneming in Stichting Inkoopbureau Midden Nederland (IBMN), 9 april 2009.
- Handboek Inkoop en Aanbesteding. Door/voor inkopers van de gemeente Woudenberg. Versie april 2010
- Inkoopplan 2010, gemeente Woudenberg.
- Inkoopplan 2011, gemeente Woudenberg.
- Jaarverslag 2009, IBMN. 01-07-2010.
- Kadernota Inkoop- en aanbestedingen 2009, Gemeente Woudenberg.
- Organisatiestructuur IBMN 2011. 1 oktober 2011.
- Raadsbesluit Deelneming inkoopverenigingsverband IBMN, 28 mei 2009.
- Samenwerkingsovereenkomst Inkoopbureau Midden Nederland – gemeente Woudenberg. 8 september 2009.
- website www.ibmn.eu, geraadpleegd op 1 augustus 2012.

GGD

- Advies samengaan GGD Eemland en GGD Midden Nederland. 29 oktober 2008
- Beleidsplan GGD 2007-2010
- De Gezonde Gids. GGD-verantwoording 2009 Gemeente Woudenberg
- De Gezonde Gids. 2010. Gemeente Woudenberg
- Gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland, 1 januari 2009
- Jaarverslag GGD Eemland 2007
- Jaarverslag GGD Midden Nederland 2009.
- Nieuwsbrieven GGD aan gemeenten in 2009 men 2010.
- Raadsvoorstel toetreding Woudenberg tot de gemeenschappelijke regeling GGD Midden Nederland. 10 november 2008.
- Richtingkeuze samengaan GGD Eemland en GGD Midden Nederland, raadsbesluit 25 september 2008
- Verantwoording Basistakenpakket en maatwerk JGZ 2011 district Amersfoort/Eemland, 29 maart 2012.
- Wet publieke gezondheid(Wpg), 19 jan 2012

RWA

- Brief VNG, TK Participatiewet, 28 jan 2013.
- Gemeenschappelijke regeling RWA Amersfoort, 25 juni 2009.
- Hoofdlijnennotitie RWA, op 6 januari 2009 ter informatie aangeboden aan de raadscommissie.
- Raadsvoorstel wijziging gemeenschappelijke regeling Regionaal Sociaal Werkvoorzieningschap Amersfoort en omgeving RWA. 23 januari 2001.
- RWA Begroting 2007. Memorie van Toelichting.
- RWA Jaarrekening 2007. 25 maart 2008.
- RWA Begroting 2008. 28 juni 2007.
- RWA Jaarrekening 2008. 29 april 2009.
- RWA Begroting 2009. 15 mei 2008.
- RWA Begroting 2010. 29 april 2009.
- Visie sociale werkvoorziening regio Eemland. Beleidsdoelen wet sociale werkvoorziening. 2008.

Bijlage 2 Respondenten

Wethouder portefeuille welzijn

Bestuurlijk juridisch medewerker

Beleidsmedewerker Sociale Zaken

Directeur/gemeentesecretaris

Afdelingshoofd Kwaliteit en Advies

Beleidsmedewerker Zorg, Welzijn, Sport en Cultuur

Beleidsmedewerker Jeugd en Onderwijs

Fractielid SGP

Fractielid PvdA

Fractielid GBW

Bijlage 3 Sturingsmogelijkheden en sturingsprincipes

Gemeenschappelijke regeling (GR)

Sturingsmogelijkheden van een GR zijn:

- financiën (begroten, verantwoorden, toezicht)
- beleid; doorgaans stelt de gemeente het strategisch en het tactisch beleid op en de GR het operationele (uitvoering)beleid,
- in het verlengde van het voorgaande: de mogelijkheid van het jaarlijks formuleren van een opdrachtbrief aan de GR,
- de GR-tekst (besluitvorming; bevoegdheden gemeente versus AB/DB/directeur),
- mandatering bevoegdheden van AB aan DB en van DB aan directeur,
- 213a-onderzoeken (doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoeken vinden vrijwel niet plaats).

Sturingsprincipes voor een GR zijn:

- weeg bij de oprichting van een GR zorgvuldig af of deze (rechts-)vorm voor Zeewolde de beste optie is, zowel vanuit bestuurlijk, juridisch als financieel perspectief,
- zorg dat de gemeente actueel beleid heeft (strategisch en tactisch),
- formuleer jaarlijks op basis van het beleid, expliciet de opdracht die aan de GR wordt verstrekt,
- maak, wanneer een andere deelnemende gemeente behoefte heeft aan de afname van een dienst die niet in het basispakket zit, heldere afspraken die ertoe leiden dat de kosten van een dergelijk cafetariamodel volledig door de betreffende deelnemende gemeenten worden gedragen en dat bij beëindiging van die levering vanuit de GR geen kosten ontstaan die door de andere gemeenten moeten worden gedragen,
- hetzelfde geldt voor niet-deelnemende gemeenten die ook diensten afnemen,
- zorg dat, wanneer de GR de autonome bevoegdheid heeft of krijgt om deel te nemen in andere (op te richten) rechtspersonen er een bestuurlijke legitimatie is,
- overweeg, wanneer de omstandigheden die van invloed zijn op de taakuitoefening ingrijpend zijn gewijzigd (waardoor bijv. andere vormen van marktwerking, differentiatie in het aanbod ontstaan), het instrument van GR te verlaten en de taakopdracht te verstrekken aan een organisatie die op grotere afstand staat van het gemeentebestuur,
- houdt het weerstandsvermogen laag wanneer de taak die de GR uitvoert tot het basispakket van de gemeente behoort; in feite is het weerstandsvermogen van de individuele gemeente ook aanspreekbaar als weerstandsvermogen voor de GR.

Gesubsidieerde instellingen

Sturingsmogelijkheden zijn:

- Algemene Wet Bestuursrecht (AwB),
- de Algemene Subsidieverordening (o.m. indieningvereisten, reservevorming, subsidieplafonds, voorwaarden),

- de subsidie verleningsbeschikking (voorwaarden, prestatieafspraken),
- de subsidie vaststellingsbeschikking (handhaven als prestaties niet zijn geleverd),
- - 213a-onderzoeken.

Opgemerkt moet worden dat voor meerjaren subsidierelaties geldt dat het beëindigen of verminderen van de subsidie alleen mogelijk is wanneer de subsidieontvanger voldoende tijd heeft om te anticiperen op de vermindering c.q. beëindiging (art 4:51 Awb).

Sturingsprincipes.

- ga bij het aangaan van een subsidierelatie allereerst na of het geen inkoop van een dienst betreft; bepaal welke rol de gemeente wenst in te nemen (passief, actief) en kies vervolgens het meest geëigende sturinginstrument, althans voor zover die juridische ruimte bestaat (o.m. onderwijs, sport- en welzijnssubsidies),

- verbindt aan de verlening heldere, realistische en handhaafbare voorwaarden,

- zorg voor actueel beleid; beleidsregels hebben de voorkeur boven verordeningen vanwege de flexibiliteit,

- voorkom dat de gemeente bestuurlijke taken./rollen krijgt binnen de gesubsidieerde instelling (dubbele pet).

Geen bestuurlijke inmenging hebben of verkrijgen betekent dat er geen bestuurders plaatsnemen in het bestuur en of in een Raad van Toezicht. Een Raad van Toezicht houdt toezicht op het functioneren van de instelling. De gemeente kan haar invloed uitoefenen door er voor te zorgen dat de leden van de Raad van Toezicht onafhankelijke professionals zijn met de juiste (financiële/juridische) kennis van zaken. Door zelf geen zitting te nemen in het bestuur of de raad van toezicht blijft de subsidierelatie en de rollenverdeling helder.

NB! Heeft de gemeente subsidierelaties die mogelijk inkoop betreffen? Om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid is het raadzaam deze relaties onder de loep te nemen.

Privaatrechtelijke rechtspersonen (stichting, vereniging, NV, CV)

Sturingsmogelijkheden.

- opzeggen lidmaatschap, c.q. verkoop aandeel,
- wijzigen statuten, oprichtingsakte
- begroting, jaarrekening

Sturingsprincipes.

- weeg bij het deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon allereerst af of dit past bij het beleid dat de gemeente voorstaat, welke de beleidsambities zijn van Woudenberg en of de partij daar een duidelijke bijdrage aan kan leveren.

- weeg vervolgens af of het belang om deel te nemen opweegt tegen de kosten.