

Grip op decentralisaties in het sociaal domein

Raadsversie 1 oktober 2018 te bespreken in de raadsvergadering van 20 november 2018

Colofon

Uitgegeven door: Rekenkamer Kapelle

Informatie:

E-mail: kapelle@rekenkamerkvm.com

Datum: 1 oktober 2018

Status: Definitieve versie / Raadsversie

Versienummer: versie 1.0

Inhoudsopgave

.....

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	12
1.1 INLEIDING	12
1.2 AANLEIDING ONDERZOEK	12
1.3 ONDERZOEKSDOELSTELLING	13
1.4 ONDERZOEKSVRAGEN	13
1.5 ONDERZOEKSAANPAK	14
1.6 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	14
1.7 LEESWIJZER	14
2 DEFINITIES & KADERS	15
2.1 INLEIDING	15
2.2 WETTELIJKE KADERS	15
2.3 GEMEENTELIJK BELEIDSKADER	16
DE UITGANGSPUNTEN BIJ DE DECENTRALISATIES:	18
2.4 NORMENKADER	19
3 DECENTRALISATIES IN DE PRAKTIJK	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 ACHTERGRONDEN BIJ BEVELANDSE SAMENWERKING IN HET SOCIAAL DOMEIN	21
3.3 BELANGRIJKSTE SPELERS SOCIAAL DOMEIN OOSTERSCHELDERE regio	22
3.4 FINANCIËLE INVULLING DECENTRALISATIES SOCIAAL DOMEIN	27
3.5 ROL EN POSITIE VAN DE RAAD BIJ GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	27
3.6 EXTERNE ONDERZOEKEN GRDB	28
4 BEVINDINGEN & CONCLUSIES	31
4.1 INLEIDING	31
4.2 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES PER GOVERNANCE-ASPECT	31
4.2.1 <i>Organisatie</i>	31
4.2.2 <i>Sturing</i>	34
4.2.3 <i>Beheersing</i>	39
4.2.4 <i>Verantwoording</i>	43
4.2.5 <i>Toezicht</i>	43
4.3 BEANTWOORDING HOOFDVragen	44
5 AANBEVELINGEN	46
5.1 AANBEVELINGEN REKENKAMER KAPELLE	46
6 WEDERHOOR & NAWOORD	48
6.1 WEDERHOOR	48

6.2	NAWOORD REKENKAMER	66
BIJLAGE 1	AFKORTINGENLIJST	75
BIJLAGE 2	ACHTERGRONDEN “ZEEUWS MODEL”	76
BIJLAGE 3	LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	80

Voorwoord

In dit rapport van de Rekenkamer Kapelle (verder te noemen rekenkamer) wordt uiteengezet hoe de decentralisaties Participatiewet, Jeugdwet en WMO 2015 binnen de gemeente Kapelle invulling hebben gekregen, zowel procesmatig als financieel, en in hoeverre de raad hierbij in staat is haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

In het sociaal domein wordt toegewerkt naar een overheid die ondersteuning en zorg biedt waar dat nodig is. De overheid doet dat door in sterkere mate dan voorheen aan te sluiten bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving en de behoefte van mensen om zelf regie te voeren over hun leven. De burger, zijn behoeften, mogelijkheden en directe leefomgeving staan hierbij centraal. Dit vraagt om veranderingen in organisatie, cultuur en manieren van werken van de overheid en uitvoerende organisaties, waarbij innovatie en partnerschap kernbegrippen vormen.

Om als raad onderbouwde keuzes te kunnen maken is inzicht nodig in wat er op de gemeente is afgekomen, welke doelen centraal staan, hoe het sociaal domein nu georganiseerd is en hoe de financiën geregeld zijn. Dit rapport is opgesteld in de periode april – september 2018. Op 13 juli is de wederhoorversie ingediend bij het college. Op 7 september ontvingen wij het wederhoorcommentaar. De wederhoorreactie van het college is integraal opgenomen in dit rapport. We danken het ambtelijk apparaat en het college voor de uitgebreide en gedetailleerde wederhoorreactie. Onze reactie op het wederhoor is transparant verwerkt in ons woord.

In een de gemeenteraadsvergadering van 20 november 2018 zullen wij het rapport toelichten.

Samenvatting

Inleiding

Dit rekenkameronderzoek gaat over de decentralisaties binnen het sociaal domein. Het onderzoek is er op gericht na te gaan hoe de decentralisaties van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 binnen de gemeente Kapelle invulling hebben gekregen, zowel procesmatig als financieel, en in hoeverre de raad hierbij in staat is zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

Bovendien heeft de gemeente Kapelle in de periode 2016/2017 geparticipeerd in het landelijke onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de ontwikkeling van het sociaal domein. De rekenkamer Kapelle heeft in haar onderzoek naar de inrichting en werking van het sociaal domein het onderzoek van de Algemene Rekenkamer betrokken, maar is dieper ingegaan op de specifieke situatie m.b.t. de governance in het sociaal domein in Kapelle.

De drie hoofdvragen voor dit onderzoek zijn:

1. *Hoe is binnen de gemeente Kapelle invulling gegeven aan de transitie en transformatie van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015?*
2. *Hoe ziet de financiële invulling van deze transities eruit?*
3. *In hoeverre is de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te vervullen, zowel lokaal als in regionaal verband? En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?*

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen zijn deelvragen geformuleerd en is het governance-model uit de VZG-rapporten “Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen (Werkgroep Verbonden Partijen, VZG, 2009) en “Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, Werkgroep Verbonden Partijen, VZG, 2015) als normenkader gebruikt. Ook de Nota Verbonden Partijen Kapelle is gebaseerd op deze twee VZG-rapporten.

Situatie Kapelle

De Bevelandse gemeenten (Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal) kennen een lange historie op het gebied van gemeentelijke samenwerking. De eerste vorm hiervan was de oprichting van het samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio (SVWO) in 1980. Deelnemers waren de Bevelandse gemeenten, Tholen en Schouwen-Duiveland. Vervolgens hebbende vijf Bevelandse colleges van burgemeesters en wethouders (Kapelle, Reimerswaal, Borsele, Noord-Beveland en Goes) in 2010 een intentieverklaring getekend waarin zij verklaarden mee te werken aan het ontwikkelen van vormen van (verregaande) samenwerking op de in de intentieverklaring genoemde taakvelden (ICT, Brandweertaken, P&O, Facilitaire ondersteuning, Handhaving, Belastingen, Milieutaken en Sociale zaken). Hier is de gemeenschappelijke regeling Samenwerking De Bevelanden (GRDB) uit voort gekomen. Andere belangrijke spelers binnen het Sociaal Domein van de gemeente

Kapelle zijn o.a. de Betho, SMWO, GGD en Cederhof. Een groot deel van deze organisaties zijn gemeenschappelijke regelingen.

Sinds de decentralisaties voert de gemeente Kapelle nog een beperkt aantal zaken binnen het Sociaal Domein zelf uit. Het gaat hier om o.a. Jeugd- en jongerenwerk, Preventiebeleid en de organisatie van naschoolse activiteiten (voorheen het Project Dagarrangementen) en beschermd wonen. Het betreft hier dus vooral taken op het voorliggende veld¹, welke van invloed zijn op de uitkomsten/resultaten binnen het Sociaal Domein. Het grootste deel van de wettelijke taken van gemeente Kapelle binnen het sociaal domein wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen. Voor wat betreft de Participatiewet en Wmo wordt op regionaal niveau (o.a. GRDB, Betho, SWVO) samengewerkt, voor de Jeugdwet op provinciaal niveau (GGD, Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland).

De gemeenteraad van Kapelle heeft in de raadsperiode 2014-2018, n.a.v. de eerder genoemde VZG-rapporten, een aantal aanpassingen in de werkwijze van de raad ingevoerd met als doel de rollen van de raad in het duale stelsel te verstevigen. Hiervoor is de werkgroep “Werkwijze Raad” ingesteld. Deze heeft de Nota Verbonden Partijen opgesteld, welke in 2017 door de raad is vastgesteld.

In deze nota wordt het onderscheid gemaakt tussen een GR volgens het collegemodel en een GR volgens het raads- en collegemodel. Het verschil tussen beide modellen is dat bij het collegemodel de GR een bevoegdheid is van het college, bij het raads- en collegemodel is de GR een bevoegdheid van de raad en college. Als de raad géén deelnemer is in de gemeenschappelijke regeling geeft de raad het college toestemming tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. De raad heeft slechts een controlerende rol over de uitvoering door het college c.q. de burgemeester.

GRDB en de Betho zijn opgericht als collegemodel, GR SWVO is een raads- en collegemodel. De keuze voor het collegemodel voor GRDB ligt voor de Rekenkamer in het feit dat deze GR van oorsprong bedoeld is voor gemeentelijke samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringstaken.

Hoewel GRDB een frontoffice-functie heeft en GR SWVO in feite een backoffice-functie, is er een overlap op het gebied van beleidsvoorbereiding. Met de vorming van de afdeling WIZ binnen GRD zijn de meeste beleidsmedewerkers belast met het uitvoerend beleid rondom Sociale Zaken van de verschillende gemeentehuizen overgegaan naar de afdeling WIZ. Hierdoor is de ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouders ver uitgedaald. De afdeling WIZ is dan ook meer dan alleen uitvoering; zij stellen ook beleid op, waardoor de taakvelden van SWVO en GRDB elkaar deels overlappen. Een fusie van GRDB en SWVO is eerder geopperd, maar ondertussen is deze gedachte losgelaten.

De portefeuillehouders worden momenteel voor een groot deel ondersteund en geadviseerd door de GRDB. Door de invoering van demandmanagement en DVO's probeert de gemeente Kapelle meer grip te krijgen op de GR-en.

¹ Voorliggend veld: al het georganiseerde ondersteunende aanbod in de gemeente dat vrij toegankelijk is. Er is geen indicatie of besluit van de gemeente of huisarts nodig om gebruik te kunnen maken van deze ondersteuning. Hier valt ook de ondersteuning onder die men met elkaar als inwoners en als vrijwilligers organiseert.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeerde reeds dat voor een kleine gemeente als Kapelle het sociaal domein complex is ingericht. Door de lange historie van samenwerking op de Bevelanden én de rol van de Provincie Zeeland (Zeeuws Model) er een ingewikkeld bestuurlijk landschap is gegroeid, waardoor gemeenteraden een afwachtende houding zijn gaan aannemen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen.

Ook landelijk is er een gevoel dat gemeenschappelijke regelingen de “ver van mijn bed show” zijn. Besluiten worden getrapt genomen en er kan alleen via een zienswijze als raad gestuurd worden. Deze gevoelens leven ook in Kapelle. In Kapelle speelt ook mee dat twee grote GR-en zoals GRDB en de Betho bestuurd worden door het college als college-model. Rekenkamer Kapelle is van mening dat de gemeenteraden door de keuze voor het collegemodel bij deze GR-en op (extra) afstand zijn geplaatst.

Hoewel de keuze voor een collegemodel ten tijde van de oprichting van GRDB (vóór de invoering van de decentralisaties) voor de hand liggend was gezien het takenpakket (vooral bedrijfsvoeringstaken), is de situatie door de toevoeging van de afdeling WIZ volgens de rekenkamer veranderd.

Daarnaast concludeert de rekenkamer dat de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio nauwelijks concrete doelen en indicatoren, opgesteld door de gemeenteraden, bevat. Deze Kadernota gaat meer over hoe men de taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein wil beleggen en uitvoeren. Men kan hierbij niet spreken van een strategisch kader van de raad.

Ook worden in de Paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en jaarstukken van de gemeente Kapelle geen prestatie-afspraken opgenomen. Hierdoor wordt het voor de raad moeilijk de GR-en (via de Paragraaf Verbonden Partijen) te controleren op behaalde resultaten.

Dit leidt tot de volgende 14 conclusies. In hoofdstuk 4 treft u de bredere onderbouwing aan van de conclusies.

C1 Het bestuurlijk landschap binnen (en buiten!) het sociaal domein van de gemeente Kapelle is complex. Door samenwerkingen uit het verleden, oprichting nieuwe GRDB, een veelvoud van overlegplatformen en de rol van de provincie is er een ingewikkelde rol- en taakverdeling binnen het sociaal domein in de gemeente Kapelle ontstaan.

C2 GRDB voldoet niet aan het normenkader VZG. De Rekenkamer Kapelle concludeert dat de overweging uit het rapport Berenschot over de structuur van het bestuur en portefeuillehouder op zeer korte termijn ter hand genomen moet worden.

C3 Beleidskaders zijn aanwezig. Nota verbonden partijen, Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio, Regionale Beleidsnota Sociaal Domein Oosterschelderegio, onderliggende beleidsplannen, verordeningen etc.

C4 Kaderstellende rol van de raad is beperkt. De Kadernota Sociaal Domein is geen nota met strategisch beleid van gemeenteraden. Bij het opstellen van deze kadernota en regionale beleidsnota hadden SWVO en GRDB een leidende rol, de raden zijn enkel d.m.v. informatieavonden hierbij betrokken geweest.

C5 Collegemodel zet raad op (extra) afstand van GR. GRDB is ontstaan uit de wens om gemeentelijke bedrijfsvoeringstaken te bundelen. Door de decentralisatie van het Sociaal Domein is de afdeling WIZ deel uit gaan maken van GRDB. De rekenkamer ziet de afdeling WIZ niet als een zuivere uitvoeringsorganisatie, waardoor het collegemodel voor dit onderdeel van de GRDB ons inzien niet voldoet.

C6 Er is nauwelijks stuurinformatie vastgelegd. De kadernota Sociaal Domein bevat geen stuurinformatie/ geen strategische kaders van de raad. Doordat DVO's met GRDB van onvoldoende kwaliteit zijn (conclusie uit rapport Berenschot) is het haast onmogelijk om met prestatie-indicatoren te werken.

C7 Paragraaf verbonden Partijen voldoet niet aan BBV- en VZG –normen. Er is geen (structurele) informatie opgenomen m.b.t. prestatie-afspraken en weerstandsvermogen.

C8 Door het gebruik van het collegemodel bij GRDB en GR de Betho worden de mogelijkheden van de raad om te sturen en te controleren beperkt. De gemeenteraden zijn door de keuze voor het collegemodel bij deze GR-en op (extra) afstand geplaatst.

C9 Ten aanzien van beleidsadvisering bestaat er een overlap tussen de taken van GRDB en SWVO. Doordat bij de vorming van de afdeling WIZ de ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouders ver is uitgekleeft, doet de afdeling WIZ in de praktijk meer dan alleen uitvoering; zij stellen ook beleid op. Hierdoor zijn de taakvelden van SWVO en GRDB elkaar deels gaan overlappen.

C10 Kapelle zet in op demandmanagement om grip op GR-en te vergroten. Tot nu toe zijn er alleen voor GRDB DVO's opgesteld, voor de overige GR-en nog niet. Bovendien concludeert Berenschot in haar rapport dat de kwaliteit van de DVO's met GRDB van onvoldoende kwaliteit zijn. Rekenkamer Kapelle concludeert dat het demandmanagement verder door moet voeren.

C11 Informatievoorziening richting raad is beperkt. Monitor Sociaal Domein : door raad geïnitieerd, maar ondertussen alweer gestopt (kostte te veel tijd/inspanning). Nu wordt informatie m.b.t. sociaal domein opgenomen in bestuursrapportage. Nieuwsbrief GR-en: alleen GRDB verstuurt op regelmatige basis een nieuwsbrief aan raadsleden.

C12 Bij GRDB en GR de Betho kan de raad het AB-lid a.g.v. het collegemodel niet individueel ter verantwoording roepen, alleen het college in zijn geheel.

C13 Paragraaf Verbonden Partijen gemeente Kapelle voldoet niet aan de VZG-norm. In deze paragraaf wordt geen informatie gegeven over de prestatie-afspraken met de verschillende GR-en.

C14 De controlerende en toezichthoudende rol van de raad is beperkt.

Aanbevelingen

De rekenkamer beveelt de raad aan een meer actieve houding t.a.v. de GR-en aan te nemen, middels de Nota Verbonden Partijen Kapelle, strategische Kadernota Sociaal Domein, en de Paragraaf Verbonden Partijen. Dit alles bij voorkeur afgestemd met de gemeenteraden van de overige deelnemende gemeenten.

Hanteer voor GRDB een strikte toepassing van de VZG-richtlijn en maak gebruik van het VZG-model (Zeeuws model Gemeenschappelijke Regeling) . Deze aanbeveling is recentelijk door de Provincie in het rapport van de Commissie Externe Spiegel (Hoedan) ook al onverkort herhaald. Pas vervolgens de Nota Verbonden Partijen Kapelle hierop aan.

Bij de actualisatie van de Kadernota Sociaal Domein moet de gemeenteraad van Kapelle zich bewust zijn van het verschil tussen kaders voor het strategisch beleid zoals doelen, indicatoren en budgetten (op te stellen door de raad) en kaders voor het uitvoeringsbeleid (op te stellen door de GR). Een strategisch beleidskader van de raad dient de basis te zijn voor de door het college af te sluiten dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met de verschillende GR-en.

Ook zou de raad het instellen van begeleidingscommissies of klankbordgroepen moeten heroverwegen, mits men een duidelijk beeld heeft van de strategische beleidsuitgangspunten en stuurindicatoren van de raad.

Dit leidt tot de volgende 11 aanbevelingen. In hoofdstuk 5 treft u de bredere context aan van de aanbevelingen

A1 Hanteer voor GRDB een strikte toepassing van de VZG-richtlijn en maak gebruik van het VZG-model (Zeeuws model Gemeenschappelijke Regeling) . Deze aanbeveling is recentelijk door de Provincie in het rapport van de Commissie Externe Spiegeling (#Hoedan) ook al onverkort herhaald.

A2 Pas de Nota Verbonden Partijen Kapelle hierop aan.

A3 Neem het streven naar minimaliseren van het aantal overlegplatformen op in het coalitieakkoord. Zie hiervoor de aanbevelingen uit het rapport #Hoe dan (Commissie Externe Spiegeling) omtrent het OZO² en de doelstellingen van de Werkgroep Zeeuwse samenwerking sociaal Domein o.l.v. Cees vd Bos.

A4 Bij de actualisatie van de Kadernota Sociaal Domein moet de gemeenteraad van Kapelle zich bewust zijn van het verschil tussen kaders voor het strategisch beleid zoals doelen, indicatoren en budgetten (op te stellen door de raad) en kaders voor het uitvoeringsbeleid (op te stellen door de GR). De rekenkamer beveelt aan een duidelijke scheidslijn hier tussen aan te brengen.

A5 Zet vaart achter de professionalisering van demandmanagement binnen de gemeente Kapelle, en verbeter op deze manier de kwaliteit van de DVO's.

A6 Stel voor alle GR-en een DVO op.

A7 Zorg dat in de DVO's goede afspraken gemaakt worden m.b.t. stuurinformatie (indicatoren), zodat deze door de raad gemonitord kunnen worden.

A8 Door de VZG wordt aanbevolen om te werken met nieuwsbrieven aan de gemeenteraden. De Rekenkamer Kapelle onderschrijft deze aanbeveling.

A9 De commissie Externe Spiegeling adviseert de Zeeuwse gemeenteraden zelf afspraken te maken over de manier waarop regionale onderwerpen worden geagendeerd en besproken in de gemeenteraad. Griffiers dienen hierin een trekkende en verbindende rol te spelen. Omdat raadsleden meer effectieve invloed krijgen als dat in alle gemeenten op ongeveer dezelfde manier en in ieder geval op hetzelfde tijdstip gebeurt, is het aan te bevelen om dit regionaal af te stemmen. Rekenkamer Kapelle sluit zich aan bij deze aanbeveling en adviseert de raad deze afspraken vast te leggen in de Nota Verbonden Partijen.

A10 Verbeter de Paragraaf Verbonden Partijen conform BBV- en VZG-normen, door ook prestatieafspraken met GR-en (indicatoren) en informatie over het weerstandsvermogen van GR-en in deze paragraaf op te nemen.

A11 In de VZG richtlijn wordt gesproken over een begeleidingscommissie. De Rekenkamer gaat een stap verder en beveelt net zoals bij GR Veiligheidsregio Zeeland aan een klankbordgroep in te stellen van raadsleden en eventueel deskundigen. Ook de commissie externe spiegeling heeft aanbevolen

² OZO = Overleg Zeeuwse Overheden

om bij gemeenschappelijke regelingen raadsleden een meer actieve rol te geven door het instellen van regionale adviescommissies, naar het voorbeeld van de klankbordgroep die in het leven is geroepen bij de VRZ. In de nota Verbonden Partijen van de gemeente Leusden heeft men gekozen voor het instellen van zogenaamde “rapporteurs”. Rekenkamer Kapelle ziet dit als een goede aanvulling op de eerder genoemde klankbordgroep.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Rijk heeft de afgelopen jaren de taken uit de Jeugdzorg, Wmo en Participatiewet aan de gemeenten overgedragen. Daardoor is er veel veranderd. Inwoners moeten zelfredzaam zijn en gemeenten doen vanuit de nieuwe wetgeving meer een beroep op de eigen kracht(en) en het netwerk van de inwoners. Gemeenten voeren de nieuwe taken dichterbij hun inwoners uit en staan voor de uitdaging dit goedkoper en doelmatiger te doen.

Dit rekenkameronderzoek gaat in op het verloop van de decentralisaties op het gebied van het sociaal domein binnen de gemeente Kapelle, de belangrijkste spelers binnen het sociaal domein en de rol en positie van de gemeenteraad in dit veld. De focus van dit rekenkameronderzoek ligt dus op de governance-aspecten: organisatie; sturing; beheersing; verantwoording en toezicht.

1.2 Aanleiding onderzoek

De recentelijke decentralisaties in het sociale domein nemen een grote rol in binnen de gemeenten, zowel landelijk als binnen de gemeente Kapelle. Per 1 januari 2015 is een aantal belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd. Als gevolg hiervan zijn veel van de gemeentelijke taken op het gebied van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen³. Gemeenteraden voelen zich hierdoor vaak op afstand gezet en hebben het gevoel de grip op deze organisaties kwijt te zijn. Ook in Kapelle is het onderzoeksonderwerp de afgelopen periode door meerdere gemeenteraadsfracties voorgedragen.

Bovendien is in de Nota Verbonden Partijen Kapelle opgenomen dat de gemeente Kapelle de aanbeveling van de VZG ten aanzien van rekenkameronderzoeken overneemt en het college opdracht heeft gegeven om binnen de VZG te werken aan een concrete afspraken hierover, ten einde voor het einde van de raadsperiode 2014-2018 te komen met een voorstel voor de cyclische planning van rekenkameronderzoeken bij gemeenschappelijke regelingen.

Daarnaast heeft de gemeente Kapelle de afgelopen periode (2016-2017) geparticipeerd in het landelijke onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de ontwikkeling van het sociaal domein. Doel van dit meerjarige onderzoek is om lessen, knelpunten en succesfactoren met betrekking tot de inrichting en werking van het sociaal domein naar boven te halen. De AR heeft aangegeven de resultaten van dit onderzoek niet te gebruiken om de gemeente Kapelle te beoordelen, maar om de Tweede Kamer en het kabinet te laten zien wat de gevolgen van deze decentralisaties in de praktijk zijn.

³ Strikt genomen geldt dit alleen voor de nieuwe taken die onder de Wmo zijn gebracht. Taken op het gebied van de Wmo en Wsw waren eerder al ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen (SWVO, De Betho). Voor Jeugdwettaken is in 2014 bepaald dat daarvoor zou worden aangesloten bij samenwerking op provinciaal niveau.

De rekenkamer Kapelle wil in haar onderzoek naar de inrichting en werking van het sociaal domein het onderzoek van de Algemene Rekenkamer betrekken, maar zal dieper ingaan op de specifieke situatie m.b.t. de governance in het sociaal domein in Kapelle.

1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het onderzoek is er op gericht na te gaan hoe de decentralisaties Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 binnen de gemeente Kapelle invulling heeft gekregen, zowel procesmatig als financieel, en in hoeverre de raad hierbij in staat is haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

1.4 Onderzoeksvragen

De drie hoofdvragen voor dit onderzoek zijn:

- 4. Hoe is binnen de gemeente Kapelle invulling gegeven aan de transitie en transformatie van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015?*
- 5. Hoe ziet de financiële invulling van deze transities eruit?*
- 6. In hoeverre is de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te vervullen, zowel lokaal als in regionaal verband? En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?*

Deze hoofdvragen zijn verdeeld in twaalf deelvragen geordend volgens het governance-model:

Organisatie

1. Hoe ziet het proces van maatschappelijke ondersteuning op het gebied van Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 eruit?
2. Wie zijn de spelers?

Sturing

3. Zijn de doelgroepen (en een eventuele overlap daartussen) in kaart gebracht?
4. Wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad bij de 3D-transities?
5. Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?
6. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad ten aanzien van de transities, en 'aan welke knoppen' kan de raad dan draaien (met name in het kader van beleidsplan(nen), verordeningen, budgetrecht/begroting)?

Beheersing

7. Hoe zijn de rollen/taken verdeeld tussen deze verschillende spelers, maar ook binnen de gemeente Kapelle?
8. Hoe is de lokale en regionale samenwerking vorm gegeven?
9. Hoe lopen de geldstromen tussen Rijk, gemeente en uitvoeringsorganisaties?
10. Is het duidelijk hoe de kosten voor directe en indirecte zorg zich tot elkaar verhouden?
11. Hoe verloopt de kostentoedeling naar de gemeente?

Verantwoording en toezicht

12. Op welke wijze is de raad in staat gesteld haar controlerende rol optimaal te vervullen? En hoe heeft de raad deze rol vervuld?

1.5 Onderzoeksaanpak

De methode van onderzoek bestaat uit zes stappen:

- Literatuurstudie.
- Richtinggevend gesprek: ter oriëntatie is een aantal verkennende gesprekken gevoerd met de voor dit onderzoek toegewezen contactpersoon.
- Dossieronderzoek.
- Interviews: er zijn 8 interviews gehouden. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat voor commentaar is voorgelegd aan de geïnterviewden. In de bijlage is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.
- Rapportage: na completering van de gegevens is het conceptrapport geschreven.
- Wederhoor: De conceptrapportage is voorgelegd aan het college van B&W. Het college heeft een commentaar geschreven dat als bijlage is toegevoegd aan dit rapport en op dit commentaar heeft de Rekenkamer gereageerd met een nawoord.

1.6 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek gaat vooral over de governance, de beleidsmatige en bestuurlijke kant m.b.t. de transitie en transformatie binnen het sociaal domein voor de gemeente Kapelle. We gaan verder niet inhoudelijk in op de kwaliteit van de uitvoering van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken, naast het wederhoor en nawoord. Voor dit inleidende hoofdstuk 1 heeft u reeds de samenvatting, conclusies en aanbevelingen aangetroffen. In hoofdstuk 2 staan de kaderstelling, het beleid en de beleidsontwikkeling centraal. In hoofdstuk 3 wordt de praktijk rondom ons onderzoeksonderwerp in beeld gebracht en in hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen puntsgewijs behandeld en aansluitend de bevindingen en conclusies weergegeven. In hoofdstuk 5 worden de aanbevelingen uiteengezet.

Zoals gebruikelijk sluiten we af met het wederhoor van het college en het nawoord van de rekenkamer.

2 Definities & Kaders

2.1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 kreeg de gemeente Kapelle te maken met de decentralisatie van de jeugdzorg op grond van de Jeugdwet, de extramurale AWBZ-taken waaronder begeleiding, dagbesteding en het beschermd wonen voor mensen met psychiatrische problemen, en het samenvoegen van werk- en inkomensgerelateerde wetten in de nieuwe Participatiewet. Dit alles heeft in de afgelopen jaren vorm gekregen.

Per 1 januari 2015 zijn de Jeugdwet en de Wmo 2015 en de Participatiewet ook daadwerkelijk in werking getreden. Hiermee is de transitiefase afgerond en zijn gemeenten terecht gekomen in het zogenaamde transformatieproces. Dit is een inhoudelijk veranderingsproces dat moet leiden tot meer participatie en vergroting van de eigen kracht van de burger. Tevens moet dit leiden tot een snellere en meer integrale aanpak van sociale problematiek, liefst dicht bij huis, meer slimme combinaties in de uitvoering om echte resultaten te bereiken, en het voorkomen van zware zorg in de tweede lijn.

Bovengenoemde stelselwijzigingen zijn erop gericht dat:

- mensen sneller geholpen worden bij hun zorg- of ondersteuningsvragen;
- mensen zorg en ondersteuning krijgen die zo nauw mogelijk aansluit op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en netwerk;
- mensen die anderen zorg of hulp (willen) bieden, daarvoor alle ruimte en steun krijgen;
- de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperkt worden.

Dit vraagt onder meer om:

- het anders organiseren van de toegang tot collectief gefinancierde zorg en ondersteuning;
- meer samenhang in het aanbod van zorg, jeugdhulp en ondersteuning;
- meer en betere samenwerking tussen professionele en vrijwillige zorgverleners en mantelzorgers;
- passende ondersteuning van mantelzorgers en zorgvrijwilligers;
- aansluiten bij de talenten/mogelijkheden van mensen zonder evt. beperkingen uit het oog te verliezen;
- meer zorgdiensten, voorzieningen en hulpmiddelen die mensen in staat stellen thuis te blijven wonen;
- meer ruimte en stimulans voor zorginitiatieven van particulieren.

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de manier waarop zowel landelijk als binnen de gemeente Kapelle deze beoogde veranderingen in beleidskaders zijn vastgelegd.

2.2 Wettelijke kaders

Hieronder zijn in het kort de belangrijkste wettelijke kaders rondom de decentralisaties samengevat:

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

In 2007 is de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) ontstaan. Daar zijn vanaf 2015 taken op het gebied van begeleiding en ondersteuning van burgers en het beschermd wonen aan toegevoegd. Voor de gemeenten betekent dit dat zij te maken krijgen met nieuwe doelgroepen, zoals bijvoorbeeld mensen vanuit de geestelijke gezondheidszorg. De Wmo 2015 is voor alle inwoners van 18 jaar en ouder die zorg en/of ondersteuning nodig hebben. De wet richt zich opdat alle inwoners zelfredzaam zijn en kunnen participeren in de maatschappij.

Jeugdwet

De Jeugdwet is voor alle inwoners jonger dan 18 jaar. Met de invoering van de Jeugdwet gaan de taken over van provincies naar de gemeenten. Andere nieuwe taken voor gemeenten zijn de gesloten jeugdzorg (ook jeugdzorgplus genoemd), de jeugd-geestelijke gezondheidszorg, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Een andere nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten is afstemming met het onderwijs over het Passend Onderwijs.

Participatiewet

De Participatiewet is voor inwoners vanaf 18 jaar die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien. De Participatiewet bundelt drie bestaande regelingen over werk en inkomen. De wet werk en bijstand (WWB), de wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong. De Wsw blijft bestaan maar vanaf 1 januari 2015 kan niemand meer instromen in de Wsw. Mensen die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wsw zijn vanaf 2015 aangewezen op de Participatiewet. Ook de Wajong blijft bestaan maar is vanaf 2015 alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt voor gemeenten, provincies en waterschappen de samenwerking in publiekrechtelijke constructies. Sinds 1 januari 2015 is de gewijzigde Wgr van kracht (Wgr 2015).

Een belangrijke wijziging is de versterking van de controlerende positie van de gemeenteraad en het algemeen bestuur. De wijziging kan gedeeltelijk geplaatst worden in het licht van de geuite kritiek op de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Met de wijziging van de WGR veranderen vooral in de planning- en controlecyclus een aantal zaken.

2.3 Gemeentelijk beleidskader

De gemeenten in de Oosterschelderegio hebben in aanloop naar de transitie op het gebied van werk en inkomen, jeugdzorg en Wmo hun bestuurskracht, capaciteit en kwaliteit gebundeld om zich gezamenlijk voor te bereiden op de veranderingen in het sociaal domein. Dit heeft in de loop der jaren geresulteerd in verschillende kader- en beleidsnota's:

Kadernota sociaal domein Oosterschelderegio (2014)

De basis voor deze kadernota zijn eerder vastgestelde nota's voor afzonderlijke decentralisaties (bijv. Uitgangspuntennotitie Zeeuwse zorg voor jeugd, Zeeuws transitiearrangement en Uitgangspunten-

voor de Maatschappelijke Ondersteuning in de Oosterschelderegio). Deze nota is opgesteld binnen het Programma Sociaal Domein, bestaande uit een aantal werkgroepen onder leiding van SWVO, het Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio.

Deze werkgroepen hebben gesproken met cliëntenorganisaties, belangenorganisaties en gemeentelijke adviesraden. Ook zijn maatschappelijke organisaties, zorgaanbieders en onderwijsinstanties daarbij betrokken.

De nota geeft de kaders en uitgangspunten aan waarbinnen de gemeenten in de Oosterschelderegio de nieuwe taken (decentralisaties) uit willen voeren. De nota biedt de kaders om te komen tot verdere uitwerking van de verschillende beleidsterreinen. De nota schetst een aantal ontwikkelingen, maar neemt hier geen standpunt over in. Deze zijn nader uitgewerkt in beleids- en uitvoeringsplannen waarna besluitvorming door de individuele gemeenten kan plaatsvinden.

In de kadernota staan de volgende uitgangspunten genoemd:

- De burger staat centraal. Samen met zijn sociaal netwerk heeft hij de regie over de ondersteuning en de zorg die nodig is.
- De gemeente heeft een regierol en stelt de inhoudelijke kaders en budgetten vast waarbinnen de organisaties kunnen opereren.
- Onder gemeentelijke regie krijgt de professional de ruimte. Hij kan beslissingen nemen en resultaten boeken. Ook vormt hij de toegang tot zorg die niet vrij toegankelijk is.
- We organiseren lokaal wat kan en regionaal, of provinciaal wat moet, of meerwaarde heeft.

De huidige Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio is in 2014 opgesteld, en is met 1 jaar verlengd i.v.m. de gemeenteraadsverkiezingen. Op dit moment wordt, samen met de gemeenteraden, gewerkt aan een nieuwe/geactualiseerde Kadernota.

Beleidsnota Sociaal Domein Oosterschelderegio 2015-2018

Deze beleidsnota gaat over de periode 2015 tot en met 2018 en is een uitwerking van de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio. In deze nota wordt aangegeven wat men in het sociaal domein regionaal wil bereiken en hoe men dat wil doen. De focus in deze nota ligt op de samenhang tussen de verschillende transitie's. De oplossingen worden zo dicht mogelijk bij burgers gezocht. Om dit te realiseren bundelen de zeven gemeenten in de Oosterschelderegio hun krachten. Maar wel op zo'n manier dat er voldoende ruimte blijft voor een lokale manier van werken. Specifieke beleidsinformatie over jeugd, de Wmo of de Participatiewet krijgt een plek in afzonderlijke paragrafen of beleidsnotities.

Hoofdpunten:

Met de uitvoering van het beleidsplan sociaal domein hebben de gemeenten de volgende missie:

“In de Oosterschelderegio zijn burgers zelfredzaam en leveren ze een wezenlijke bijdrage aan de samenleving. Maatschappelijke organisaties sluiten hun dienstverlening goed aan op de vraag van de burger, zodat burgers maximaal kunnen participeren. De samenwerking tussen maatschappelijke organisaties, de overheid en private partijen is effectief en leidt tot transformatie in het sociaal domein”.

Deze missie is in de beleidsnota vertaald in de volgende doelstellingen:

- inzetten op signalering, preventie en informele zorg

- zoveel mogelijk tijdelijke ondersteuning en een focus op de minst zware zorg;
- maatwerk in de ondersteuning (juiste vorm, plek en moment);
- kwaliteit staat voorop (efficiënt en effectief);
- uitgaven blijven binnen de beschikbare budgetten.

De uitgangspunten bij de decentralisaties:

- De burger staat centraal
- Ruimte voor de professional
- De gemeente heeft de regie

De gemeenten willen **zichtbare effecten** bereiken met de missie en de doelstellingen. In de Oosterschelderegio streven zij naar:

- meer vrijwilligers;
- minder gebruik van persoonsgebonden budget (PGB) doordat de gewenste zorg in natura beschikbaar is;
- meer mensen met een baan;
- minder armoede;
- minder sociale uitsluiting;
- minder jongeren in de zware zorg;
- ouderen die langer zelfstandig blijven wonen.

Onderliggende beleidsnotities/paragrafen gemeente Kapelle:

- Kadernota Preventiebeleid Sociaal Domein gemeente Kapelle (2017)
- Beleidsnota Participatiewet Bevelanden en Tholen
- Beleidsplan Wmo gemeente Kapelle 2015-2018
- Beleidsplan jeugdhulp 2015-2018 gemeente Kapelle, "Kapelle voor elkaar"
- Regionale nota gezondheidsbeleid Oosterschelderegio 2013-2016 "Iedereen in beweging" met lokale paragraaf "Kapelle in beweging".
- Jeugdnota gemeente Kapelle 2011 - 2013
- Handhavings- en afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Kapelle 2015
- Verordening jeugdhulp gemeente Kapelle 2015
- Verordening cliëntenparticipatie 2015
- Verordening declaratiefonds 2015
- Verordening individuele inkomenstoeslag 2015
- Verordening individuele studietoelage 2015
- Verordening Re-integratie en Tegenprestatie gemeente Kapelle 2015
- Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Kapelle 2015

- Verordening Wet Inburgering 2015

Daarnaast heeft de gemeenteraad Kapelle, naar aanleiding van het VZG-rapport over de verbonden partijen ('Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen', najaar2015), in maart 2016 de Werkgroep Werkwijze Raad verzocht een Nota Verbonden Partijen op te stellen. Door de aanwezigheid van verschillende gemeenschappelijke regelingen binnen het sociaal domein, rekenen wij deze nota ook tot het gemeentelijk beleidskader.

Kadernota Verbonden Partijen Kapelle (2017)

In deze nota wordt beschreven op welke manier de raad (en het college) om wil gaan met de huidige en toekomstige verbonden partijen. Het is een instrument om de raad te positioneren in haar kaderstellende en controlerende taak.

De griffier kan mede op grond van deze nota, in samenspraak met de agendacommissie en het college, er zorg voor dragen dat de raad optimaal wordt geïnformeerd met betrekking tot verbonden partijen en de diverse rollen zo goed mogelijk kan vervullen.

Conform de lijn die uitgezet is in het genoemde VZG rapport focust de Nota Verbonden Partijen zich met name op de afspraken en informatieverstrekking omtrent gemeenschappelijke regelingen. Zo is in de nota vastgesteld dat de raad jaarlijks op een drietal vaste momenten door het college geïnformeerd wordt ten aanzien van de stand van zaken met betrekking tot de verbonden partijen (en indien nodig hierover besluiten kan nemen):

- jaarlijks in oktober/november via de paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentelijke begroting (waarvan de inhoud gebonden is aan de wettelijke BBV-richtlijn);
- jaarlijks in december/januari/februari: als onderdeel van de vaststelling van de budgettaire ruimte voor de gemeentelijke kadernota wordt o.a. de VZG-richtlijn vastgesteld;
- jaarlijks in mei/juni: bij de presentatie van de jaarstukken en de begrotingen van de GR'en.

2.4 Normenkader

De volgende rapporten dienen als normenkader:

- **Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen, Werkgroep Verbonden Partijen, VZG, 2009)**
Eind 2007 heeft het VZG-bestuur een werkgroep verbonden partijen ingesteld. Het VZG-bestuur heeft deze werkgroep gevraagd om concrete voorstellen te doen die leiden tot verbetering in de governance van Gemeenschappelijke Regelingen. De werkgroep heeft zich gericht op de vijf aspecten van Good Governance, te weten organisatie, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.
- **Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, Werkgroep Verbonden Partijen, VZG, 2015)**
Dit rapport volgt het eerdere rapport 'Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen' op. Het VZG-bestuur vond het in 2014 raadzaam om dat rapport te actualiseren. Het evalueren van de VZG-richtlijn was ook onderdeel van de opdracht. Dit rapport heeft als doel om de onderlinge samenwerking te verbeteren en de relatie te versterken, door het maken van heldere

samenwerkingsafspraken waarbij de rollen van zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer duidelijk zijn vastgelegd.

Beide VZG- rapporten zijn door de gemeenteraad van Kapelle vastgesteld⁴ waarbij de gedane aanbevelingen zijn overgenomen. Momenteel wordt gewerkt aan een actualisatie van het rapport uit 2015. Uitkomsten hiervan worden pas na de zomer 2018 verwacht.

⁴ Op 5 april 2016 vastgesteld, op aanraden van Werkgroep Werkwijze Raad gemeente Kapelle.

3 Decentralisaties in de praktijk

3.1 Inleiding

Voorafgaand aan de decentralisaties waren er al ver voor 2015 verschillende ontwikkelingen gaande in het sociale domein op de Bevelanden. Aan de hand van een documentenanalyse heeft de Rekenkamer Kapelle getracht de gehele aanloop tot aan de decentralisatie van het sociaal domein in kaart te brengen. Hierbij hebben wij ook gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 12 Nederlandse gemeenten – via hun rekenkamer of rekenkamercommissie- gevraagd mee te werken in een onderzoek op het gebied van het Sociale Domein. Gemeenteraad en B & W van Kapelle heeft vervolgens, door het ontbreken van een rekenkamer op dat moment- positief op dit verzoek gereageerd. Dit meerjarig onderzoek is eind 2016 gestart en heeft tot doel landelijk knelpunten en succesfactoren met betrekking tot de inrichting en werking van het sociaal domein naar boven te halen.

Met deze onderzoeksresultaten wil de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer en het kabinet laten zien wat de gevolgen van de decentralisaties in de praktijk zijn en wat ze kunnen doen om te zorgen dat gemeenten hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen uitoefenen. Verder wil de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer ondersteunen in de besluitvorming over eventuele toekomstige decentralisaties. Het onderzoek is verder niet gebruikt om de gemeente Kapelle te beoordelen.

Op 22 mei 2018 zijn de onderzoeksresultaten door de Algemene Rekenkamer tijdens een informele raadsbijeenkomst aan de raadsleden van Kapelle gepresenteerd. De Rekenkamer Kapelle heeft in haar onderzoek gebruik gemaakt van de informatie m.b.t. de inrichting en werking van het sociaal domein, welke is opgenomen in de door de AR opgestelde mindmaps.

3.2 Achtergronden bij Bevelandse samenwerking in het sociaal domein

De Bevelandse samenwerking kent een lange historie. Vanaf 1979 zijn de Bevelandse gemeenten in wisselende samenstelling, ook met gemeenten van buiten de Bevelanden, bezig met samenwerking in uiteenlopende vormen:

1980: oprichting samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SVWO). Eerste vorm van samenwerking op het gebied van gemeentelijke taken. Deelnemers waren de Bevelandse gemeenten, Tholen en Schouwen-Duiveland.

2000: Bestuurlijk Platform De Bevelanden opgericht. Het Bestuurlijk Platform de Bevelanden is een overlegorgaan over economische en ruimtelijke aangelegenheden van de colleges van Burgemeester & Wethouders van de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal.

2001: uitgangspuntennotitie Adviesgroep eind maart 2001 door het Bestuurlijk Platform de Bevelanden vastgesteld.

2002: “Ontwikkelperspectief voor één de Bevelanden”: één van de conclusies van de Adviesgroep was dat een evenwichtige ontwikkeling van de regio als geheel gediend zou zijn met het middel van een fusie tussen de vijf gemeenten. Zolang hier nog geen draagvlak voor was een gemeenschappelijke regeling te treffen met als doel regionale aansturing en besluitvorming. Hierna hebben besprekingen een tijdlang in de ijskast gestaan.

2010: ondertekening van een intentieverklaring door de vijf Bevelandse colleges van burgemeesters en wethouders (Kapelle, Reimerswaal, Borsele, Noord-Beveland en Goes). Hierin verklaarden de deelnemende gemeenten op een proactieve wijze te zullen meewerken aan het ontwikkelen van vormen van (verregaande) samenwerking op de in de intentieverklaring genoemde taakvelden (ICT, Brandweertaken, P&O, Facilitaire ondersteuning, Handhaving, Belastingen, Milieutaken en Sociale zaken).

2011: concept gemeenschappelijke regeling Samenwerking De Bevelanden (GRDB) opgesteld.

2012: bestuursopdracht “Samenwerking Sociale Zaken” (vastgesteld door AB/DB van de GR (i.o.)). Doel hiervan was toe te werken naar een gemeenschappelijke afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) met inbegrip van de WMO-voorzieningen voor de vier Bevelandse gemeenten (Noord-Beveland had zijn afdeling Sociale Zaken al bij de gemeente Goes ondergebracht).

2013: GRDB vastgesteld in de colleges met toestemming van de raden (overdracht van budgetbevoegdheid). In deze gemeenschappelijke regeling was de exacte invulling van de beoogde samenwerkingsgebieden nog niet beschreven.

3.3 Belangrijkste spelers Sociaal Domein Oosterschelderegio

De uitvoering van de wettelijke taken van de gemeente Kapelle binnen het sociaal domein worden voor een belangrijk deel uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen. Op het taakveld Jeugd en complexe casuïstiek (Buurtteam) ligt nog een deel van de uitvoering bij de gemeente zelf. Daarnaast is de gemeente zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een goed functionerend voorliggend veld, een belangrijk onderdeel van de Wmo.

De verschillende GR-en binnen de Oosterschelderegio bestaan uit verschillende samenstellingen van gemeenten. Per onderdeel van het sociaal domein ziet het spelersveld er als volgt uit:

Werk	: GRDB/WIZ, Betho
Inkomen	: GRDB/WIZ
Wmo	: GRDB/WIZ, SWVO, Cederhof, SMWO, gemeenten
Jeugd	: Inkooporganisatie Jeugd, SMWO, gemeenten
Gezondheidszorg	: GGD Zeeland

Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking de Bevelanden (GRDB)

De gemeenschappelijke regeling Samenwerking De Bevelanden is sinds 20 november 2013 van kracht. Op 1 januari 2015 zijn vanuit de vijf deelnemende gemeenten – Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal – vier taakvelden onder de GRDB gebracht. In 2016 werd door de colleges een gewijzigde GR vastgesteld, waaronder vijf taakvelden vallen: (1) ICT, (2) informatievoorziening, (3) P&O, (4) salarisadministratie, en (5) werk, inkomen en zorg. Per 1 juli 2017 is het taakveld Informatievoorziening formeel in werking getreden.

De GRDB werkt voor de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal en bestaat uit 3 afdelingen: ICT, P&O en WIZ. De afdeling P&O bestaat uit het cluster advies, gehuisvest in het gemeentehuis Kapelle en het cluster Personeels- en Salarisadministratie (PSA), gehuisvest in het gemeentehuis Noord-Beveland in Wissenkerke. De afdeling ICT bestaat uit de clusters systeembe-

heer, netwerkbeheer, databasebeheer, servicedesk en het cluster advies & projecten. De afdeling ICT is gehuisvest in het stadskantoor van de gemeente Goes. Daarnaast is er de afdeling informatievoorziening welke is gehuisvest in Borsele. De afdeling WIZ is gevestigd in het Stadskantoor in Goes. Bij de GRDB werken in totaal ongeveer 150 fte. Formeel is het personeel uit dienst van de gemeenten en in dienst van de GRDB gegaan.

De GRDB wordt bestuurd door een Algemeen bestuur en een Dagelijks bestuur. Tot de daadwerkelijke inwerkingtreding van de GRDB op 1 januari 2015 vormden de gemeentesecretarissen van de 5 Bevelandse gemeenten een directieraad. Deze directieraad had als taak om ambtelijk sturing te geven aan het traject van de totstandkoming en inwerkingtreding van de GR.

Bij de feitelijke inwerkingtreding van de GR op 1 januari 2015, is de directieraad opgehouden te bestaan, en omgevormd tot Regiegroep. Deze geeft namens de colleges van de deelnemende gemeenten inhoud en vorm aan het opdrachtgeverschap van de werkorganisatie. Hiervoor is een reglement van orde vastgesteld. De Regiegroep vormt niet de directiefunctie van GRDB, maar levert wel de directeur. De directeur is belast met de dagelijkse leiding van de regeling.

Het algemeen bestuur bestaat uit tien leden. Vanuit iedere Bevelandse gemeente wordt de burgemeester en een wethouder benoemd. Het algemeen bestuur wordt ondersteund door één van de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Per taakveld van samenwerking is een verantwoordelijk leidinggevende benoemd. Verder wordt in de regeling de vervanging bij ziekte en vertrek bepaald, evenals de bevoegdheden en verplichtingen.

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de 5 burgemeesters. Als voorzitter van zowel het Algemeen bestuur als het Dagelijks bestuur fungeert de burgemeester van de gemeente Goes tevens als bestuurlijke trekker van de samenwerking De Bevelanden. De ambtelijke ondersteuning wordt ingevuld door de gemeentesecretaris van één van de andere Bevelandse gemeenten. Op basis van deze afspraak wordt in het Algemeen bestuur en in het Dagelijks bestuur gestemd op basis van gewone meerderheid van stemmen.

Voor de GRDB zijn drie hoofddoelen geformuleerd:

1. Het optimaliseren van de kwaliteit van de te leveren producten en diensten.
2. Het reduceren van de kosten voor de te leveren producten en diensten.
3. Het bieden van continuïteit door het verminderen van de organisatorische kwetsbaarheid.

In 2013 is de GR vastgesteld in de colleges, met toestemming van de raden. In 2015 is de GR in werking getreden met een delegatiebesluit waarin de beschrijving van de taakvelden alsnog is opgenomen. Ook is op 01-01-2015 het personeel overgedragen aan de GR. Met de invoering van de nieuwe wet op GR-en is de GRDB geactualiseerd, waarbij het delegatiebesluit is geïncorporeerd in de nieuwe GR-tekst.

GRDB, afdeling Werk, Inkomen & Zorg (afdeling WIZ)

De financiële opgaven waar de betrokken gemeenten destijds voor stonden (economische crisis) en de grote veranderingen in het stelsel van de sociale zekerheid waren de belangrijkste aanleidingen om samenwerking te zoeken op het beleidsterrein Sociale Zaken. Het doelwasreductie van kosten, hogere kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid (van de afzonderlijke gemeentelijke afdelingen). Uit de eerder genoemde bestuursopdracht "Samenwerking Sociale Zaken" is in mei 2013 de "Visie op de afdeling Werk, Inkomen en Zorg G.R. de Bevelanden" voortgekomen. Hierin wordt de visie

van de projectgroep op de inrichting van de regionale afdeling WIZ voor de gemeenten Borsele, Reimerswaal, Kapelle, Noord-Beveland en Goes beschreven.

De hoofdtaken van de afdeling WIZ zijn te onderscheiden naar:

1. Poortwachterfunctie
2. Inkomensverstrekking
3. Activering
4. Zorg
5. Handhaving.

Bij de afdeling WIZ kunnen inwoners van de deelnemende gemeenten terecht voor het aanvragen van een bijstandsuitkering, tegemoetkomingen voor mensen met een laag inkomen en maatwerkvoorzieningen WMO. De afdeling WIZ is gevestigd in het Stadskantoor in Goes, heeft zo'n 100 fte in dienst en bedient in totaal ongeveer 10.000 cliënten.

Gemeenschappelijke Regeling de Betho (de Betho)

De Betho is een gemeenschappelijke regeling van 6 deelnemende gemeenten. Het Bestuur van de GR De Betho bestaat uit het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de Voorzitter.

De Betho voert namens de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal en Tholen de Wet sociale werkvoorziening (WSW) uit. Daarnaast verzorgt de Betho re-integratietrajecten voor mensen die aangewezen zijn op de Participatiewet en diverse andere regelingen. Bij De Betho werken ruim 700 medewerkers.

Mede vanwege de stop op de instroom in de sociale werkvoorziening per 2015 is de Betho genoodzaakt geweest zich verder te ontwikkelen, nl. tot een mensontwikkelbedrijf en aanbieder van re-integratievoorzieningen. In 2017 zijn de onderdelen test en training en B-flex samengevoegd op de locatie van de Bethote Goes en omgedoopt tot Betho training en ontwikkeling (BTO).

Verder is de Betho een belangrijke partner in de werkgeversbenadering die nodig is om gemeentelijke doelgroepen te plaatsen op betaald werk. Beschut werken is per 2017 verplicht gesteld. Het beleid ten aanzien van beschut werken (aanpassing van de verordening re-integratie en tegenprestatie) is op 1 oktober 2017 ingegaan. De uitvoering van beschut werken ligt bij de Betho.

Gemeenschappelijke Regeling Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO)

Het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio verricht beleids- en uitvoeringstaken binnen het sociaal domein voor de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen.

SWVO heeft tot taak het uitvoeren van activiteiten en het komen tot bovengemeentelijke voorzieningen op de volgende terreinen van de welzijnszorg:

- a. Algemeen maatschappelijk werk;
- b. Volwasseneneducatie, cultuureducatie en leerlingenvervoer;
- c. Wet maatschappelijke ondersteuning;
- d. Gezondheidsbeleid;
- e. Kunstuitleen, bibliotheekwerk, jeugdbeleid.

Taken SWVO:

- Inkopen en contracteren van zorg
- Uitvoeren van contractbeheer
- Voeren van onderhandelingen met zorgaanbieders
- Verzamelen van benodigde gegevens t.b.v. monitoring en verantwoording
- Bewaken van de Zeeuws brede afspraken
- Optreden als aanspreekpunt voor zorgaanbieders en gemeenten

Het SWVO heeft een Algemeen Bestuur dat jaarlijks gemiddeld vijf keer bij elkaar komt. Het secretariaatsbureau, onder leiding van de ambtelijk secretaris, ondersteunt dit bestuur bij de beleids- en uitvoeringstaken. De besluitvorming in het bestuur wordt voorbereid in ambtelijke werk- en projectgroepen voor de verschillende thema's. Het managementoverleg, waarin de hoofden van de afdelingen welzijn van de gemeenten zijn vertegenwoordigd, heeft hierbij een coördinerende rol. Dit overleg bereidt de agenda voor het AB ambtelijk voor.

Het secretariaat van het SWVO ondersteunt het bestuurlijk overleg, het managementoverleg en de ambtelijke overleggen. Daarnaast heeft het secretariaat een taak in de ontwikkeling en uitvoering van beleid namens de samenwerkende gemeenten in de Oosterschelderegio. Voor deelopdrachten worden werkgroepen gebruikt die onder verantwoordelijkheid van het ambtelijk overleg onderwerpen uitwerken.

Stichting Maatschappelijk werk en Welzijn Oosterschelderegio (SMWO)

De vijf gemeenten van de Bevelanden (Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal) hebben voor het Algemeen maatschappelijk Werk (AMW) een gezamenlijk contract afgesloten met SMWO (Stichting Maatschappelijk werk en Welzijn Oosterschelderegio). Er worden cliëntgebonden uren ingekocht. De samenwerkingsafspraken en prestatieverwachtingen zijn op papier gezet en er is een dienstenpakket samengesteld met basisproducten en plusproducten.

Door de vele veranderingen in het Sociaal Domein is de druk op het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW, uitgevoerd door SMWO in de Bevelandse gemeenten) de laatste jaren toegenomen. Deze ontwikkelingen waren aanleiding voor SMWO, SWVO en gemeenten om met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van SMWO. In de eerste helft van 2017 hebben in dat licht een aantal ontwikkelsessies plaatsgevonden, wat heeft geresulteerd in een ontwikkelplan. De resultaten hiervan zijn waar mogelijk verwerkt in het subsidiecontract 2018.

Cederhof

Cederhof is de werknaam voor de Stichting Ouderenzorg Kapelle. Deze stichting bestaat uit drie dochterondernemingen, waarvan één organisatie is gemaakt. Cederhof bestaat uit drie stichtingen: wonen, welzijn en zorg.

Cederhof levert een groot aantal diensten, waaronder: ouderen zorg, tijdelijke opname en dagverzorging. Ook worden cursussen, een Grand Culinaire Café en andere activiteiten georganiseerd. Cederhof werkt met ruim 225 medewerkers en 200 vrijwilligers. Cederhof heeft een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht.

Cederhof is lid van ketenzorg Zeeland en neemt hier actief aan deel. Daarnaast werken ze met een aantal collega zorgaanbieders samen in het consortium Zorg Zeker Zeeland. Op lokaal niveau is de samenwerking met diverse partijen geformaliseerd in het buurtteam (sociale wijkteam), waarvan Cederhof de procescoördinatie voert richting formele en informele hulpverleners.

Cederhof Welzijn geeft uitvoering aan voorliggende voorzieningen voor inwoners van 18 jaar en ouder, zoals het Steunpunt mantelzorg, Steunpunt vrijwilligerswerk, ouderenwerk, coördinatie sociaal wijkteam(buurtteam), informatie en advies, educatie en activiteiten in de gemeente Kapelle.

Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland

De Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland is opgericht door de 13 gemeenten in Zeeland en is ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland met een eigen bestuurlijke aansturing. De inkooporganisatie staat zowel inhoudelijk als organisatorisch los van de GGD.

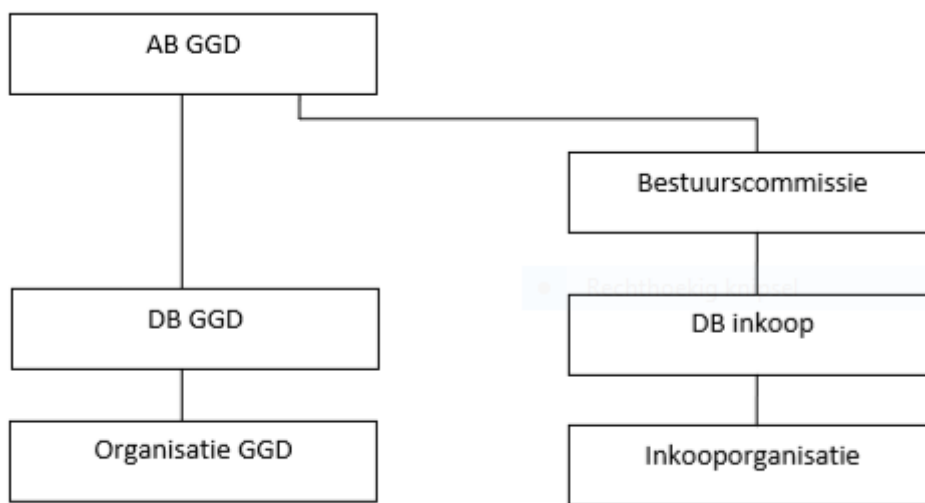


Fig. 1 Organogram Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland

Taken en rol van de inkooporganisatie:

- Inkopen en contracteren van jeugdzorg
- Uitvoeren van contractbeheer
- Voeren van onderhandelingen met zorgaanbieders
- Verzamelen van benodigde gegevens t.b.v. monitoring en verantwoording
- Bewaken van de Zeeuws brede afspraken
- Optreden als aanspreekpunt voor zorgaanbieders en gemeenten

Deze taken zijn vastgelegd in de Gemeenschappelijke regeling Gezondheidsdienst Zeeland (GGD) en verder uitgewerkt in het inrichtingsplan Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. Dit inrichtingsplan is vastgesteld door de 13 Zeeuwse gemeenten.

Daarnaast heeft gemeente Kapelle binnen het sociaal domein te maken met een aantal spelers op provinciaal niveau, zoals het College Zorg en Welzijn, CZ Zorgkantoor Zeeland en Sabewa. Voor een compleet overzicht van spelers en taken kan men de mindmaps van de Algemene Rekenkamer raadplegen.

3.4 Financiële invulling decentralisaties Sociaal Domein

Het Rijk stelt de middelen voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein via een integratie-uitkering aan gemeenten ter beschikking. De integratie-uitkering sociaal domein bestaat uit de middelen die per 2015 voor de uitvoering van de Jeugdwet en de WMO (het nieuwe deel) naar gemeenten zijn gegaan en uit het participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar is gekomen. De participatiemiddelen werden tot 2015 aan gemeenten beschikbaar gesteld via een specifieke uitkering.

Het voornemen was voornoemde middelen via het zgn. 'deelfonds sociaal domein' aan de gemeenten beschikbaar te stellen. Het deelfonds zou een tijdelijke, bijzondere uitkeringsvariant binnen het gemeentefonds zijn. In september 2014 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit wetsvoorstel ingetrokken. Besloten is de middelen aan de gemeenten te verstrekken in de vorm van een integratie-uitkering. Hiermee zijn de middelen vrij besteedbaar voor de gemeenten. Wel hebben Rijk en VNG afgesproken om dit geld voor de periode 2015-2018 in ieder geval in te zetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.

Het budget voor de Wmo wordt verdeeld over alle gemeenten. Een uitzondering hierop vormen de budgetten voor beschermd wonen, en het budget voor de AWBZ-taken die samenhangen met opvang. Deze budgetten worden verdeeld over de centrumgemeenten, in dit geval de gemeente Vlissingen.

3.5 Rol en positie van de raad bij gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband tussen gemeenten waarbij de GR taken voor de gemeente uitvoert. Bij gemeenschappelijke regelingen draagt de gemeenteraad taken en bevoegdheden over aan een GR. Voor gemeenten zijn GR-en een verlengstuk van lokaal bestuur.

De rol van de raad beperkt zich hierdoor tot het vaststellen van beleid, vaststellen van de begroting en controleren van de realisatie. De raad controleert ook of de overgedragen taken goed worden uitgevoerd. De uitvoering van deze taken ligt bij het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

In de Wgr 2015 is opgenomen dat raden, colleges en burgemeesters *afzonderlijk* of *tezamen*, ieder voor zover zij voor de eigen gemeenten bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van één of meerdere bepaalde belangen van de gemeente.

De raad stelt de bevoegdheden en het takenpakket vast van een GR, als de raad *deelnemer* is in de gemeenschappelijke regeling. In dit geval spreken we van een GR volgens het *raadsmodel* (of gemengde model). Ook wijst de raad in dit geval de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan, en kan de raad bij het niet functioneren van de vertegenwoordiger deze van zijn functie ontslaan. Binnen het raadsmodel is het AB van de GR verantwoordelijk voor de informatievoorziening richting gemeenteraad.

De gemeenteraad van Kapelle heeft in de raadsperiode 2014-2018, n.a.v. de eerder genoemde VZG-rapporten, een aantal aanpassingen in de werkwijze van de raad ingevoerd met als doel de rollen van de raad in het duale stelsel te verstevigen. Hiervoor is de werkgroep "Werkwijze Raad" ingesteld. Deze heeft de Nota Verbonden Partijen opgesteld, welke in 2017 door de raad is vastgesteld.

In de nota Verbonden Partijen Kapelle wordt het onderscheid gemaakt tussen een GR volgens het collegemodel en een GR volgens het raads- en collegemodel. Het verschil tussen beide modellen is dat:

a) Bij het collegemodel is de GR een bevoegdheid van het college. De portefeuillehouder is vanuit het college aangewezen, dus de raad kan enkel het college als geheel aanspreken, en kan de portefeuillehouder niet ontslaan.

b) Bij het raads- en collegemodel is de GR een bevoegdheid van de raad en college. De portefeuillehouder is door het college voorgedragen aan het bestuur van de GR, en de raad heeft hiermee ingestemd. De portefeuillehouder is door de raad aangewezen, dus de raad kan de portefeuillehouder individueel aanspreken én ontslaan.

Als de raad géén deelnemer is in de gemeenschappelijke regeling geeft de raad het college toestemming tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Toestemming kan alleen worden onthouden als het in strijd is met het recht of het algemeen belang in het geding is.

De raad heeft slechts een controlerende rol over de uitvoering door het college c.q. de burgemeester. In dit geval wordt gesproken over een GR volgens het *collegemodel*. Dit betekent dat als de raad geen deelnemer is, de raad ook niet betrokken is bij de invulling van het opdrachtgeverschap. De raad heeft geen stem in de benoeming en eventueel ontslag van bestuursleden. Binnen het collegemodel is het lid van het algemeen bestuur (wethouder en/of burgemeester) via de actieve informatieplicht verantwoordelijk voor de informatievoorziening richting gemeenteraad.

Binnen de gemeente Kapelle (en de rest van de Bevelanden) zijn beide modellen gebruikt. GRDB en de Betho zijn opgericht als collegemodel, GR SWVO is een raads- en collegemodel.

De raad heeft volgens de VZG-richtlijnen in ieder geval de volgende bevoegdheden:

- Vaststellen begroting van de gemeente;
- Zienswijzen inbrengen over concept meerjarenbeleidsplan en concept begroting van de gemeenschappelijke regeling;
- Controlerende taak;
- Recht van informatie;
- Motie en amendement.

3.6 Externe onderzoeken GRDB

Recentelijk zijn bij GRDB een tweetal onderzoeken uitgevoerd, te weten het formatie-onderzoek afdeling WIZ van BMC Advies, en het evaluatieonderzoek van bureau Berenschot. De rekenkamer Kapelle heeft deze rapporten betrokken in haar documentenanalyse. Beide rapporten worden hieronder kort toegelicht.

Rapport BMC

In 2014 heeft BMC een formatiecalculatie uitgevoerd voor de afdeling WIZ van GRDB. Sinds 2014 hebben diverse veranderingen plaatsgevonden die gevolgen hadden voor de benodigde omvang van de personele bezetting, bijvoorbeeld de toename van de instroom van statushouders en het Rijksbeleid rondom het langer zelfstandig wonen en de steeds ouder wordende inwoners, waardoor het bestuur van de GR in 2016 aanleiding zag om het formatie-calculatiemodel uit 2014 te herijken.

Daarnaast wilde het bestuur graag opnieuw de thermometer in de organisatie steken om te beoordelen of de huidige formatie nog aansluit bij de werkzaamheden die uitgevoerd werden.

De onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd aan het portefeuillehouders overleg WIZ. Daaruit is de vraag geformuleerd om op basis van deze resultaten een Plan van Aanpak voor te bereiden. Medio 2016 heeft ook het Dagelijks Bestuur de conclusies van het externe onderzoek gedeeld en daarmee de opdracht verstrekt om in een Plan van Aanpak de implementatie hiervan uit te werken. Kort daarna heeft het Algemeen Bestuur besloten tot aanstelling van een interim afdelingshoofd WIZ. Dit besluit was mede ingegeven door langdurig ziekteverzuim van enkele leidinggevenden en bestuurlijke zorg over de continuïteit en kwetsbaarheid van de medewerkers en werkzaamheden van de afdeling WIZ. Het interim afdelingshoofd WIZ heeft vervolgens het Plan van Aanpak WIZ opgesteld.

De belangrijkste aanbevelingen betroffen:

- Het herschikken van de multidisciplinaire teams tot specifieke teams voor de disciplines Activering, Inkomen en Zorg,
- Het uitbreiden van het totale aantal teams binnen de afdeling WIZ van 5 naar 6 teams (introductie Team Beleid en Kwaliteit).
- Versterking van het managementteam WIZ.

De hoofddoelstelling is het verbeteren van de kwaliteit van de totale dienstverlening. Bovendien is de verwachting dat zo forse besparingen gerealiseerd kunnen worden, waardoor de verhoging van de structureel geraamde lasten in 2019 beperkt blijft.

Rapport Berenschot

In het AB van de GRDB is afgesproken een evaluatie te houden over het functioneren van de samenwerkingsorganisatie in relatie tot de hoofddoelen. In de periode mei tot augustus 2017 heeft bureau Berenschot zich over deze vraag gebogen, met een evaluatierapport als uitkomst. In dit rapport wordt een antwoord gegeven op de drie hoofdvragen van het onderzoek:

- a) In welke mate zijn de drie doelstellingen van de GRDB medio april 2017 gehaald voor de vier taakvelden die onder de GRDB zijn gebracht, alsmede voor de GRDB in zijn geheel (organisatie)?
- b) Welke knelpunten zijn er en wat betekenen die voor het vervolg van de samenwerking?
- c) Maak een vergelijking ten opzichte van de situatie waarin de vijf deelnemers de taakvelden afzonderlijk waren blijven uitvoeren.

Berenschot komt tot de conclusie dat de gemeenten niet alle punten van vooruitgang en knelpunten per taakveld in dezelfde mate ervaren, maar dat zij allen positief zijn over de mate waarin de GRDB in korte tijd de taken heeft ingevuld. Het draagvlak voor de GRDB is dus goed, maar zeker niet onvoorwaardelijk. Berenschot ziet vier dominante kwesties:

- Er is de vraag naar aangepaste dienstverlening met een sterke nadruk op couleur locale vanuit de deelnemende gemeenten, en tegelijkertijd de vraag om meer harmonisatie en synergie vanuit de GRDB.
- De verdere verbetering van kwaliteit is wel een voorwaarde voor het behoud van draagvlak.
- De onderlinge (historische) verschillen in gerichtheid op samenwerking zijn niet allemaal verdwenen.
- Een gedeeld beeld over een toekomstige ontwikkeling van de GRDB ontbreekt.

In het AB-besluit van 5 september 2017 is het bestaansrecht van GRDB benadrukt en worden de aanbevelingen uit het rapport Berenschot overgenomen.

4 Bevindingen & Conclusies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen wij trachten aan de hand van de door ons uitgevoerde documentenanalyse en interviews een antwoord te geven op onze eerder geformuleerde onderzoeksvragen. De bevindingen van dit onderzoek verwerken we in de antwoorden op de deelvragen in onderstaande paragraaf.

Deze deelvragen, onze bevindingen daarop en de bijbehorende conclusies zijn gegroepeerd aan de hand van de 5 aspecten van Good Governance, zoals genoemd in het VZG-rapport “Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen”(2009), te weten:

- organisatie,
- sturing,
- beheersing,
- verantwoording, en
- toezicht.

We sluiten dit hoofdstuk af met een eindconclusie aan de hand van de drie hoofdvragen. De aanbevelingen die hieruit volgen zullen worden besproken in hoofdstuk 5.

4.2 Bevindingen en conclusies per governance-aspect

4.2.1 Organisatie

Hoe ziet het proces van maatschappelijke ondersteuning door gemeente Kapelle op het gebied van Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 eruit? (deelvraag 1)

Voor het in beeld brengen van de structuur van het Sociaal Domein voor de gemeente Kapelle maken we gebruik van de mindmaps die door de Algemene Rekenkamer zijn opgesteld in het kader van het eerder genoemde landelijke onderzoek naar de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Sinds de decentralisaties voert de gemeente Kapelle nog een aantal zaken binnen het Sociaal Domein zelf uit. Het gaat hier om o.a. Jeugd- en jongerenwerk (lokale toegang tot de jeugdhulp), het gezondheidsbeleid, preventiebeleid, onderwijsbeleid, organisatie van naschoolse activiteiten en beschermd wonen.

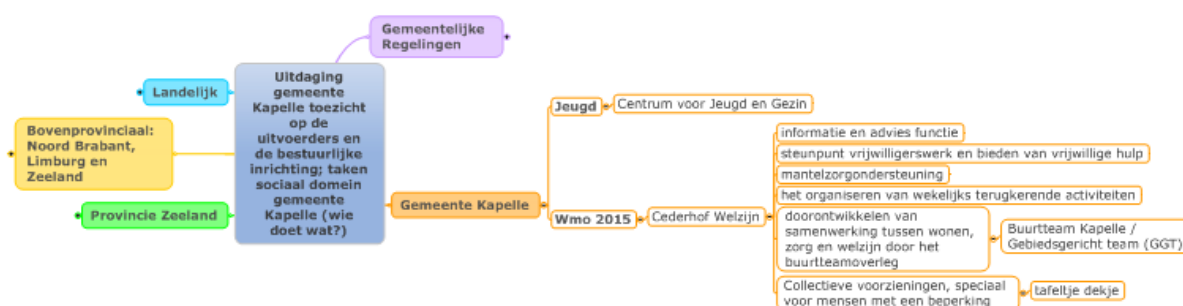
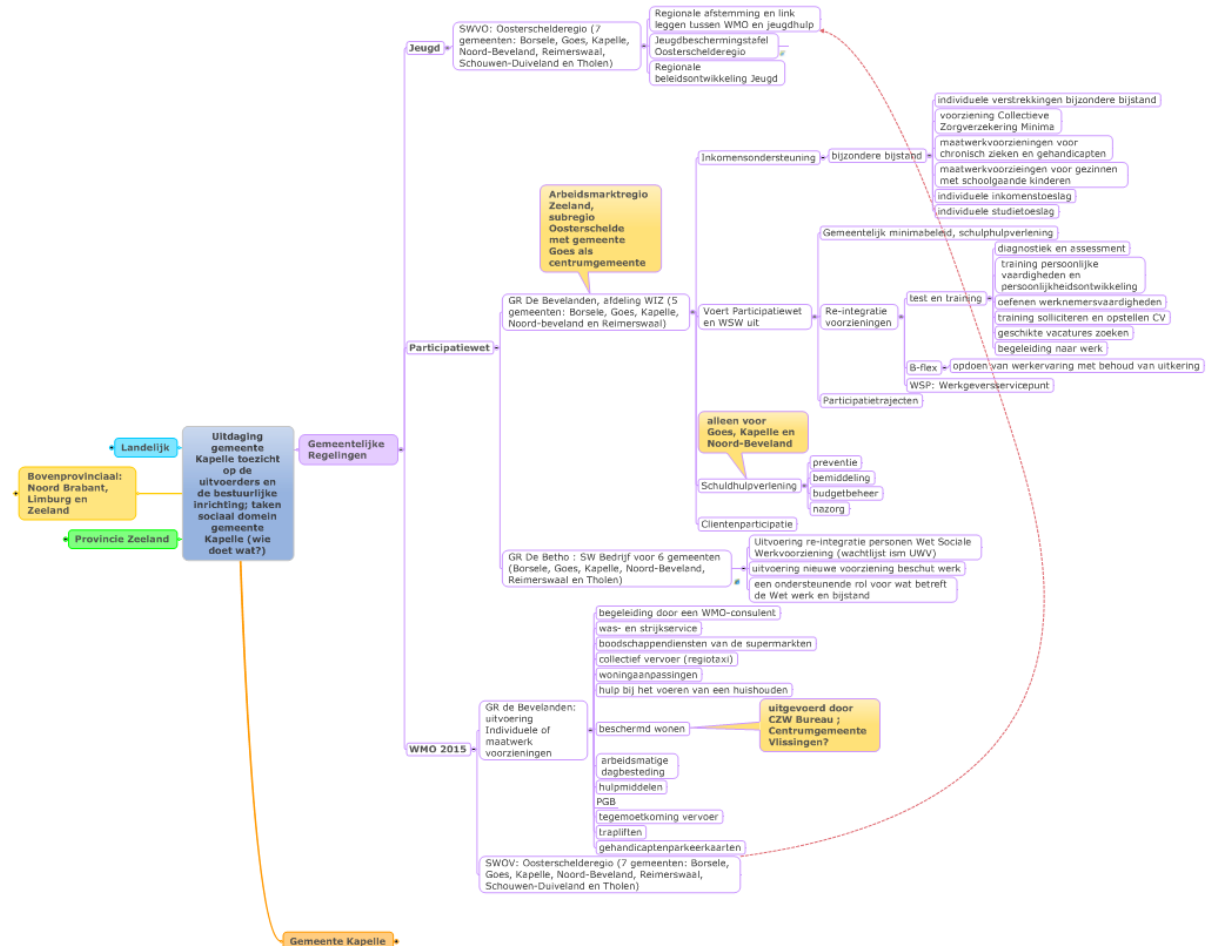


Fig. 2 Taken binnen het sociaal domein uitgevoerd door gemeente Kapelle (Bron: Algemene Rekenkamer).

Het betreft hier dus vooral taken op het voorliggende veld⁵, welke van invloed zijn op de uitkomsten/resultaten binnen het Sociaal Domein.

Het grootste deel van de wettelijke taken van gemeente Kapelle binnen het sociaal domein worden uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen.



Let op : SWOV moet zijn SWVO!

Fig. 3 Taken binnen sociaal domein uitgevoerd door GR-en (Bron: Algemene Rekenkamer)

⁵Voorliggend veld: al het georganiseerde ondersteunende aanbod in de gemeente dat vrij toegankelijk is. Er is geen indicatie of besluit van de gemeente of huisarts nodig om gebruik te kunnen maken van deze ondersteuning. Hier valt ook de ondersteuning onder die men met elkaar als inwoners en als vrijwilligers organiseert.

Voor wat betreft de Jeugdwet wordt de inkoop van jeugdzorg uitgevoerd door het Inkoopbureau Jeugd. Het ontwikkelen van beleid is een verantwoordelijkheid van de gemeente Kapelle, als ook het organiseren van de toegang tot de jeugdzorg. Gemeente Kapelle heeft de toegang tot jeugdzorg of andere uitvoeringsaspecten van de Jeugdwet niet bij de afdeling WIZ ondergebracht, maar voert deze (grotendeels) zelf uit. In het onderzoek kwam naar voren dat het beleidsveld Jeugdzorg altijd buiten de gemeentelijke samenwerking is gehouden omdat de CJG's voorheen ook niet binnen de afdelingen Sociale Zaken vielen. Dit is dus geen bewuste keuze geweest, maar vanuit het verleden zo gegroeid.

Wie zijn de spelers?(Deelvraag 2)

De belangrijkste spelers binnen het sociaal domein voor gemeente Kapelle zijn het SWVO, de afdeling WIZ van GRDB, GR de Betho, Cederhof, SMWO, GGD Zeeland en de Inkooporganisatie Jeugd. Zie ook beantwoording vraag 1.

Werk	: GRDB/afdeling WIZ, Betho
Inkomen	: GRDB/afdeling WIZ
Wmo	: GRDB/afdeling WIZ, SWVO, Cederhof, SMWO, gemeenten
Jeugd	: Inkooporganisatie Jeugd, SMWO, gemeenten
Gezondheidszorg	: GGD Zeeland, gemeenten

Daarnaast bestaat er een groot aantal verschillende overlegplatformen op Zeeuws niveau. Raadsleden zijn nauwelijks op de hoogte van het bestaan ervan, en worden ook niet op consistente wijze geïnformeerd over inhoud en uitkomsten van deze overleggroepen. Ook is de status ervan in veel gevallen onduidelijk. De democratische inbreng van de gemeenteraden in de verschillende Zeeuwse overlegplatformen is over het algemeen genomen gering.

Verschillende commissies hebben zich gebogen over de vraag hoe Zeeuwse overheden invulling geven aan huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven, hoe dat kan worden verbeterd, en welke maatregelen getroffen moeten worden om ook in de toekomst een krachtige en dienstverlenende overheid te kunnen waarborgen.

Van de visitatiecommissie Calon in 2011 (deze sprak over 'het Zeeuwse model', waarbij de provincie zich erg horizontaal of naast de gemeenten in plaats van enigszins op afstand of boven de gemeenten, en raadde het provinciebestuur aan haar regierol weer krachtig ter hand te nemen), Tafel van 15 in 2013 (één bestuur Zeeland), commissie Balkenende in 2016 (bestuurlijke slagkracht van regionale overheden in Zeeland gering, resulteerde in investeringsprogramma "Zeeland in Stroomversnelling"), en de commissie Externe Spiegel (ingesteld door Gedeputeerde Staten van provincie Zeeland naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Balkenende). Deze stelde dat de provincie zich opwerpt als hoeder van regionale belangen, waardoor gemeenten zich hier (onbewust) minder verantwoordelijk voor voelen. Commissie Externe Spiegel heeft het advies gegeven de Tafel van 15 om te vormen onder de werknaam Overleg Zeeuwse Overheden (OZO).

Deze laatste commissie concludeerde dat er op bestuurlijk niveau veel onderlinge samenwerking wordt gezocht, maar dat op raadsniveau tussen verschillende gemeenten het vertrouwen niet al te stevig is, doordat raadsleden van verschillende gemeenten weinig onderling contact buiten partijlijnen hebben.

Daarnaast hebben op 1 maart 2016 de wethouders in het College Zorg en Welzijn (CZW) de werkgroep Zeeuwse samenwerking Sociaal Domein (onder leiding van Cees van de Bos, wethouder gemeente Schouwen-Duiveland) een opdracht gegeven om te komen tot verbetering van de samenwerking om hiermee een einde te maken aan een situatie met te veel bestuurlijke en ambtelijke overleggen, met onvoldoende sturing, lange besluitvormingslijnen en te weinig samenhang. Zie voor verdere achtergrondinformatie bijlage 2.

Het rapport #Hoedan van de commissie Externe Spiegeling vermeldt dat er op diverse terreinen een dominantie van de provincie aanwezig is. Dit zou volgens het rapport ondervangen kunnen worden door de bestuurlijke drukte te saneren en te komen tot een OZO (Overleg Zeeuwse Overheden). Het OZO bestaat uit drie vertegenwoordigers namens de VZG, één namens de provincie en één namens het waterschap, met een onafhankelijke voorzitter. De commissie stelt verder voor om inhoudelijke thema's te agenderen in afzonderlijke portefeuillhoudersoverleggen (PHO's), waarbij de thema's uit het Inter Bestuurlijk Programma als uitgangspunt gebruikt kunnen worden.

Zoals Rapport Berenschot ook vermeld zijn er rond GRDB 30 overlegplatformen actief. Dit zijn in het merendeel overleggen waarin de colleges vertegenwoordigd zijn. Door al deze overleggen staat de gemeenteraad op achterstand. De collegeleden geven waar mogelijk actieve informatie maar de raad voelt zich toch op afstand staan.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor een kleine gemeente als Kapelle het sociaal domein complex is ingericht. Zij geven aan dat zij het opmerkelijk vinden dat gemeente Kapelle er voor heeft gekozen een dergelijk complex onderdeel van het Sociaal Domein als de Jeugdwet zelf uit te voeren, en dit niet heeft overgedragen aan de WIZ.

De rekenkamer Kapelle concludeert dat door de lange historie van samenwerking op de Bevelanden én de rol van de Provincie Zeeland (Zeeuws Model) er een ingewikkeld bestuurlijk landschap is gegroeid, waardoor gemeenteraden een afwachtende houding zijn gaan aannemen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. De huidige inrichting van het sociaal domein lijkt eerder een gegroeide situatie dan een bewuste keuze.

Conclusie t.a.v. organisatie:

C1 Het bestuurlijk landschap binnen (en buiten!) het sociaal domein van de gemeente Kapelle is complex. Door samenwerkingen uit het verleden, oprichting nieuwe GRDB, een veelvoud van overlegplatformen en de rol van de provincie is er een ingewikkelde rol- en taakverdeling binnen het sociaal domein in de gemeente Kapelle ontstaan.

4.2.2 Sturing

Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad ten aanzien van de transities, en 'aan welke knoppen' kan de raad dan draaien (met name in het kader van beleidsplan(nen), verordeningen, budgetrecht/begroting)? (deelvraag 3)

Wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad? (deelvraag 4)

De raad heeft de volgende sturingsinstrumenten:

- *Kadernota Verbonden Partijen Kapelle*
- *Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio*

- *Demandmanagement/DVO's*
- *Begrotingswijziging > zienswijze raad*

De raad heeft de beschikking over de volgende controle-instrumenten:

- *Gemeentelijke P&C-cyclus via Paragraaf Verbonden Partijen*
- *Jaarstukken GR-en*

Binnen de P&C-cyclus leveren de gemeenschappelijke regelingen hun rapportages tegenwoordig over het algemeen tijdig aan. Begrotingen en jaarverslagen van alle GR-en worden tezamen op speciaal daarvoor belegde raadsvergaderingen behandeld. Kwartaalrapportages worden ieder kwartaal aan de raad aangeboden via de Lijst Ingekomen Stukken, bijzonderheden worden toegelicht in een begeleidende memo.

Voorheen werd hierbij ook gebruikt gemaakt van de Monitor Sociaal Domein, een initiatief van de Werkgroep Werkwijze Raad. De raad ervoer vooral ten aanzien van de Jeugdwet echter een beperkte en niet actuele informatievoorziening. Dit is één van de voornaamste redenen geweest dat de raad het gemeentelijk ambtelijk apparaat de opdracht heeft gegeven de Monitor Sociaal Domein weer stop te zetten. Vanaf 2017 is informatie m.b.t. het sociaal domein verwerkt in het nieuwe format van de bestuursrapportage.

Om de raad te informeren worden momenteel bij de bespreking van de kwartaalrapportages de belangrijkste punten door de portefeuillehouder in een memo met toelichting en bijbehorende cijfers bij de griffier aangeleverd, waarna door de agendacommissie bepaald wordt of deze op de agenda geplaatst wordt.

GRDB initieert regelmatig actieve informatieavonden voor raadsleden van de vijf gemeenten. Raden worden bij de inhoudbetrokken (voorbeeld: opstellen Armoedebelid) en daarnaast via P&C-rapportages geïnformeerd over de voortgang. Zo worden de raden via een side letter bij de Jaarrekening 2017, welke in mei 2018 gepresenteerd is, geïnformeerd over de stand van zaken t.a.v. het Plan van aanpak WIZ. Daarnaast wordt er 3 á 4 keer per jaar een nieuwsbrief aan de raadsleden verstrekt⁶.

Ook SWVO organiseert regelmatig informatieavonden voor raadsleden, en werkt aan de ontwikkeling van een dashboard. Raadsleden kunnen zich via de website van SWVO aanmelden voor de nieuwsbrief van SWVO, welke 1 á 2 keer per jaar verschijnt.

Door de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland wordt momenteel ook gewerkt aan een dashboard. Dit is naar verwachting dit najaar gereed. Momenteel zijn de gemeenten voor inzicht in de aantallen afhankelijk van de informatie die de Inkooporganisatie kan leveren wanneer dit opgevraagd wordt.

⁶ Deze wordt door de griffier via de e-mail verzonden.

In het tweede rapport van VZG (2015) wordt onderscheidgemaakt tussen het college- en het raads- en collegemodel, waarbij op pag. 16 aangegeven wordt dat bij het collegemodel de raad niet betrokken is bij de invulling van het opdrachtgeverschap.

SWVO is een GR volgens het raads- en collegemodel. Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling SWVO wordt gevormd door de portefeuillehouders welzijn in de colleges van B&W van de betrokken gemeenten, hiertoe aangewezen door de raad van elke deelnemende gemeente.

GR De Bevelanden is een regeling volgens het collegemodel. De raad heeft geen stem in de benoeming van het AB. Het AB en DB hebben wel een actieve informatieplicht naar de raden. GR de Betho is ook een GR volgens het collegemodel. De gemeenteraad heeft democratisch gezien bij het collegemodel dus minder inspraak dan bij een GR-raadsmodel. Bij de oprichting van GRDB is een bewuste keuze gemaakt voor het collegemodel i.v.m. de bedrijfsvoeringtaken van GRDB. Dit was nog voordat er zicht was op de aankomende decentralisaties. De afdeling WIZ is momenteel echter meer dan alleen bedrijfsvoering door de beperkt aanwezige beleidsondersteuning op gemeentehuizen.

Landelijk is er een gevoel dat gemeenschappelijke regelingen de “ver van mijn bed show” zijn. Besluiten worden getrapt genomen en er kan alleen via een zienswijze als raad gestuurd worden. Deze gevoelens leven ook in Kapelle. In Kapelle speelt ook mee dat twee grote GR-en zoals GRDB en de Betho bestuurd worden door het college als college-model. Dit houdt in dat informatie vanuit de GR-en via de P&C-cyclus en de actieve informatieplicht van het AB-lid van de GR (en niet rechtstreeks vanuit de GR) verstrekt wordt. Ook bij oprichting of statutenwijziging staat de gemeenteraad meer op afstand.

In de tekst van de GRDB is de format van de VZG gebruikt, maar is er gekozen voor de benoeming van twee bestuursleden (burgemeester en wethouder) in plaats van één. Daarnaast is er voor wat betreft de gemeente Kapelle geen prioriteit aan de portefeuillehouder Sociaal Domeingegeven. Ook is er gebruik gemaakt van een regiegroep met een belangrijke rol binnen de GRDB.

In de format van de VZG wordt aanbevolen uitsluitend collegeleden in het bestuur van GR-en te benoemen. Bovendien wordt in het VZG-rapport niet gesproken over een regiegroep. Bij de aanpassing van de GRDB in 2015 n.a.v. de aanpassing Wgris hier geen verandering in aangebracht.

In het Berenschot rapport wordt het volgende geschreven: “ Een DB met portefeuillehouders in plaats van (alleen) burgemeesters zou een ingrijpende bestuurlijke wijziging betekenen. Bij de verdere ontwikkeling van de GR is er zeker reden nog eens naar de huidige structuur te kijken en de verhouding portefeuillehouders - burgemeesters in het DB nader af te wegen”.

Door in te zetten op demandmanagement en dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) kan de raad weer meer sturende en controlerende rol pakken. DVO's moeten het antwoord vormen op de behoefte van gemeenteraad aan meer sturing en professionalisering. Voorheen was de Begroting GR – via het instrument van zienswijzen- eigenlijk het enige sturingsinstrument. De DVO is in de basis hetzelfde voor alle gemeenten, maar er is wel mogelijkheid tot maatwerk (couleur locale). Het college stelt de DVO op en vast. Zodra de raad beschikt over haar eigen strategische beleidskader (Kadernota Sociaal Domein), kan het college deze bij het opstellen van de DVO's als leidraad gebruiken en kan de raad de DVO's hieraan toetsen.

Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij? (deelvraag 5)

Bij de totstandkoming van de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio 2014 is nadrukkelijk gekozen voor een gezamenlijke integrale aanpak, waarbij de directeur GR de Bevelanden en de secretaris SWVO ambtelijk opdrachtgever waren. Bestuurlijk opdrachtgever was de Stuurgroep Decentralisaties (namens GR SWVO en GR de Bevelanden, bestaande uit drie wethouders). Raden zijn middels informatie-avonden betrokken geweest bij de totstandkoming van de Kadernota en de regionale beleidsnota Sociaal Domein Oosterschelderegio, en hebben beide nota's vastgesteld.

Voor de actualisatie van de Kader- en Beleidsnota is eind januari 2018 een informatieavond georganiseerd in de Stenge, Heinkenszand, waarvoor de raden, cliëntenraden en adviesraden van de vijf gemeenten zijn uitgenodigd. De uitkomsten van deze avond zijn geëvalueerd door een werkgroep o.l.v. SWVO, waarin ook beleidsmedewerkers van gemeenten en de afdeling WIZ zaten. Daarnaast is gesproken met beleidsambtenaren en zorgaanbieders uit de Oosterschelderegio en zijn trends en cijfers geanalyseerd. Belangrijkste conclusie van deze evaluatie: de transitie is gelukt, transformatie is nu het hoofddoel.

Momenteel wordt door bovengenoemde werkgroep gewerkt aan een concept Kadernota, welke deze zomer door het bestuur van SWVO wordt beoordeeld, waarna dit concept naar de raden gezonden zal worden en definitief gemaakt zal worden. De informatieavond rondom de totstandkoming/actualisatie van de Kadernota worden door de raadsleden veelal ervaren als eenrichtingsverkeer vanuit de SWVO.

Verder is er weinig aandacht voor de standpunten van de raad. Een gezamenlijke voorbereiding van de raad op dergelijke momenten van inbreng ontbreekt. Ook tussen de gemeenteraden van de verschillende deelnemende gemeenten is er weinig onderling contact. Op collegeniveau zijn er tal van bestuurlijke platformen, maar op raadsniveau ontbreekt dat veelal.

Zijn de doelgroepen (en een eventuele overlap daartussen) in kaart gebracht? (deelvraag 4)

In de kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio is aangegeven dat Scoop in 2014 een rapport over de bevolkingsontwikkeling en het gebruik van voorzieningen opgeleverd heeft. Hiervoor heeft Scoop gegevens gebruikt van bijvoorbeeld Vektis, het CIZ, het CAK en het CBS. Voor elke decentralisatie heeft Scoop per kern of per wijk aangegeven hoeveel mensen een bepaalde voorziening gebruiken. Ook schetst het instituut een beeld voor de gehele Oosterschelderegio. Met het rapport⁷ van Scoop is een soort nulmeting per gemeente opgesteld. Bedoeling was om daarmee het beleidsplan goed aan te kunnen laten sluiten op wat er nodig is in gemeenten. Zowel in de Kadernota Sociaal Domein als in de Regionale Beleidsnota is weinig terug te vinden m.b.t. de omvang en samenstelling van de verschillende doelgroepen.

⁷Transities in Kapelle Informatienotitie, januari 2014

Conclusies t.a.v. sturing:

- **C2 GRDB voldoet niet aan het normenkader VZG**

Rekenkamer Kapelle concludeert dat de overweging uit het rapport Berenschot over de structuur van het bestuur en portefeuillehouder op zeer korte termijn ter hand genomen moet worden.

- **C3 Beleidskaders zijn aanwezig**

Nota verbonden partijen, Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio, Regionale Beleidsnota Sociaal Domein Oosterschelderegio, onderliggende beleidsplannen, verordeningen etc.

- **C4 Kaderstellende rol van de raad is beperkt**

De Kadernota Sociaal Domein is geen nota met strategisch beleid van gemeenteraden. Bij het opstellen van deze kadernota en regionale beleidsnota hadden SWVO en GRDB een leidende rol, de raden zijn enkel d.m.v. informatieavonden hierbij betrokken geweest.

- **C5 Collegemodel zet raad op (extra) afstand van GR**

GRDB is ontstaan uit de wens om gemeentelijke bedrijfsvoeringstaken te bundelen. Door de decentralisatie van het Sociaal Domein is de afdeling WIZ deel uit gaan maken van GRDB. De rekenkamer ziet de afdeling WIZ niet als een zuivere uitvoeringsorganisatie, waardoor het collegemodel voor dit onderdeel van de GRDB ons inzien niet voldoet.

- **C6 Er is nauwelijks stuurinformatie vastgelegd**

- Kadernota Sociaal Domein bevat geen stuurinformatie/ geen strategische kaders van de raad
- Doordat DVO's met GRDB van onvoldoende kwaliteit zijn (conclusie uit rapport Berenschot) is het haast onmogelijk om met prestatie-indicatoren te werken.

- **C7 Paragraaf verbonden Partijen voldoet niet aan BBV- en VZG –normen**

- Er is geen (structurele) informatie opgenomen m.b.t. prestatie-afspraken en weerstandsvermogen.

- **C8 Door het gebruik van het collegemodel bij GRDB en GR de Bethoworden de mogelijkheden van de raad om te sturen en te controleren beperkt.**

- De gemeenteraden zijn door de keuze voor het collegemodel bij deze GR-en op (extra) afstand geplaatst.

4.2.3 Beheersing

Hoe zijn de rollen/taken verdeeld tussen deze verschillende spelers, maar ook tussen de gemeenten? (zie deelvraag 6)

Taken GR-en zijn vastgelegd in GR-teksten. Voor de GR-en geldt dat het in principe uitvoeringsorganisaties zijn, maar in zekere mate ook beleid opstellen.

Voor wat betreft GRDB kan het DB van de GR gevraagd en ongevraagd het bestuur van de deelnemende gemeenten **adviseren over het te voeren beleid** op het terrein van werk, inkomen, sociale zekerheid, minimabeleid, zorg en de ontwikkelingen op de lokale / regionale arbeidsmarkt. Het dagelijks bestuur van de GR adviseert het bestuur van de deelnemende gemeenten in ieder geval ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling de Betho in het kader van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en Participatiewet.

In de tekst van de GR SWVO is ten aanzien van de taakverdeling o.a. het volgende opgenomen:

De regeling is getroffen met het oog op de volgende belangen:

- a. de realisering van de gezamenlijke beleidsvoorbereiding, besluitvormingen beleidsuitvoering op het terrein van de welzijnszorg;*
- b. het bevorderen van de onderlinge afstemming van beleid van de deelnemers overvoorzieningen en aangelegenheden op het terrein van de welzijnszorg, anders dan bedoeld onder a.*

Hoewel GRDB een frontoffice-functie heeft en GR SWVO in feite een backoffice-functie, is er een overlap op het gebied van beleidsvoorbereiding. Dit is eerder in de rekenkamerbrief Regio-taxi/Leerlingenvervoer gemeente Kapelle geconstateerd⁸.

Bij de oprichting van de afdeling WIZ heeft het SWVO, dat nooit een echte loketfunctie heeft gehad (meer gericht op inkoop en backofficefunctie), geen bezwaar gemaakt tegen het samenvoegen van de gemeentelijke loketten tot één frontoffice bij de afdeling WIZ. Wel zijn met de vorming van de afdeling WIZ de beleidsmedewerkers belast met het uitvoerend beleid rondom Sociale Zaken van de verschillende gemeentehuizen overgegaan naar de afdeling WIZ, waardoor de ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouders is uitgekleeft. De afdeling WIZ is dan ook meer dan alleen uitvoering; zij stellen ook beleid op, waardoor de taakvelden van SWVO en GRDB elkaar deels overlappen.

⁸ De Rekenkamer heeft in haar onderzoek Regiotaxi/Leerlingenvervoer (2017) het volgende opgemerkt:

- Er bestaat een overlap tussen de taken van GR de Bevelanden en GR SWVO op het gebied van Wmo (beleidsvoorbereiding).
- De invulling van de bestuursfuncties bij de GR de Bevelanden en GR SWVO komt niet overeen met de taakvelden van de verschillende wethouders binnen het college van de gemeente Kapelle.

Omdat GRDB vooral een initiatief is geweest van de burgemeesters en de portefeuillehouders hier weinig invloed op hebben gehad, is er wel een periode geweest met een hoop “bestuurlijk gedoe” over de rol en positie van GRDB en die van het SWVO. Met name de gemeente Goes zag in die tijd een centrumfunctie voor zichzelf weggelegd en stelde dan ook een fusie van GRDB en SWVO voor. Ondertussen is deze gedachte losgelaten.

Gemeente Kapelle is momenteel bezig om te investeren in kennis op het gebied van regievoering en opdrachtgeverschap (demandmanagement) op het gemeentehuis, om via DVO's de GR-en beter aan te kunnen sturen. In eerste instantie werden de DVO's door de afdelingshoofden van de GRDB opgesteld. Aangezien DVO's de basis zijn voor de jaarplannen van GRDB, kwam dit in feite neer op het keuren van eigen vlees. Via de verdere professionalisering van demandmanagement binnen het ambtelijk apparaat van Kapelle is het de bedoeling dat de DVO's opgesteld worden door de gemeente zelf.

De Regiegroep gaat vooral over de bedrijfsvoeringsaspecten binnen de organisatie. Hierin hebben de gemeentesecretarissen en directieleden plaats. De Regiegroep vormt niet de directiefunctie van GRDB, maar levert wel de directeur. De directeur is belast met de dagelijkse leiding van de regeling. Het portefeuillehoudersoverleg (POHO) wordt via het deelnemersoverleg (voorheen contactpersoonoverleg, ambtelijke vertegenwoordigers vanuit gemeentehuizen) beleidsinhoudelijk geïnformeerd over de gang van zaken bij GRDB/WIZ.

Het portefeuillehoudersoverleg bij GRDB vrij zwaar ingezet, omdat het DB geheel uit burgemeesters bestaat, en besluiten dus door burgemeesters genomen worden. Deze besluiten mogen alleen onderbouwd afwijken van het advies van het POHO. Het DB wordt ingelicht over het advies van de portefeuillehouders met een al dan niet akkoord geven op een ambtelijk advies. Hierbij zijn de afzonderlijke argumenten of standpunten van de verschillende portefeuillehouders niet inzichtelijk.

Hoe is de lokale en regionale samenwerking vorm gegeven? (deelvraag 7)

De vijf Bevelandse gemeenten Borsele Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal hebben een lange historie van samenwerking, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk vlak. Momenteel werken de vijf gemeenten met elkaar samen in 31 verbanden. Qua intergemeentelijke samenwerking zijn zij het sterkst gericht op elkaar, waarbij Schouwen-Duiveland (30 verbanden) en Tholen (29 verbanden) in vrijwel alle gevallen aangehaakt zijn.

	Kapelle	Borsele	Goes	Reimerswaal	Noord-Beveland	Tholen	Schouwen-Duiveland
GRDB	X	X	X	X	X		
SWVO	X	X	X	X	X	X	X
Betho	X	X	X	X	X	X	
GGD/ Inkooporganisatie Jeugd	X	X	X	X	X	X	X

Aansturing via dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)

De DVO's die worden gesloten met GRDB worden vertaald in jaarplannen. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over datgene wat in het jaarplan is opgenomen. Deze DVO's moeten het antwoord vormen op de behoefte van gemeenteraad aan meer sturing en professionalisering. Voorheen was de Begroting GR –via het instrument van zienswijzen- eigenlijk het enige sturingsinstrument. De DVO is in de basis hetzelfde voor alle gemeenten, maar er is wel mogelijkheid tot maatwerk (couleur locale).

GRDB wordt dus d.m.v. DVO's aangestuurd door de colleges van de deelnemende gemeenten, SWVO en Betho(nog) niet. De Betho is sinds de omvormingen in het sociaal domein een zuiver uitvoerende organisatie geworden. GRDB is de inhoudelijke opdrachtgever van de Betho. Bestuurlijk opdrachtgevers zijn de gemeenten, maar aangezien deze wethouders voor een groot deel ook in het bestuur van GRDB zitten, is hier een duidelijke overlap.

Couleur Locale

In de Regionale Beleidsnota Sociaal Domein is opgenomen dat er binnen de samenwerking ruimte blijft voor elke gemeente om aan te sluiten bij de specifieke, lokale situatie, oftewel "couleur locale". Binnen de Oosterschelderegio wordt dus tussen de deelnemende 7 gemeenten getracht het beleid zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Voorbeelden van couleur locale: de vakantieweek, het armoedebeleid en het Sociaal Team. In het begin van de GR verliep de uitvoering van dit gemeentespecifieke beleid nogal stroef, maar door verbetering in de samenwerking verloopt dit nu beter.

Op dit moment wordt gewerkt aan verdere harmonisatievoorstellen voor GRDB, omdat vasthouden aan de couleur locale volgens GRDB de efficiëntievoordelen die te behalen zijn in de weg staan. Dit wordt ook onderschreven in het rapport Berenschot.

Hoe lopen de geldstromen tussen Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties? (deelvraag 8)

Het Rijk stelt de middelen voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein via een integratie-uitkering aan gemeenten ter beschikking. De integratie-uitkering sociaal domein bestaat uit de middelen die per 2015 voor de uitvoering van de Jeugdwet en de WMO (het nieuwe deel) naar gemeenten zijn gegaan en uit het participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar is gekomen. De participatiemiddelen werden tot 2015 aan gemeenten beschikbaar gesteld via een specifieke uitkering. Vanaf 2015 worden de middelen aan de gemeenten te verstrekt in de vorm van een integratie-uitkering. Hiermee zijn de middelen vrij besteedbaar voor de gemeenten. Wel hebben Rijk en VNG afgesproken om dit geld voor de periode 2015-2018 in ieder geval in te zetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.

Budgetten voor GRDB (vanuit Integratie-uitkering Gemeentefonds) zijn niet overgedragen vanuit de gemeenten. Wel is per 01-01-2018 de automatische bevoorschotting o.b.v. het Uitvoeringsplan WIZ geregeld. Het is aan de portefeuillehouder om te beslissen of n.a.v. het Uitvoeringsplan de gemeentebegroting aangepast dient te worden.

Ook voor de Betho geldt dat budgetten van de gemeenten niet overgedragen zijn. Destijds is door de kwartiermaker van de WIZ voorgesteld om de financiële stromen vanuit de gemeenten (WSW-budgetten) via de WIZ te laten lopen, maar hier waren de gemeentebesturen op tegen.

SWVO wordt bevoorschot door de gemeenten en verzorgt vervolgens de betalingen aan zorgaanbieders. In de begroting van GRDB staat welke bijdrage elke gemeente verschuldigd is voor de uitvoering van de taken van de regeling.

Cederhof Welzijn ontving in 2017 een subsidie van €247.000. In het komende rekenkameronderzoek naar subsidieverstrekking door gemeente Kapelle zal hier nader op ingegaan worden.

Is het duidelijk hoe de kosten voor directe en indirecte zorg zich tot elkaar verhouden? (deelvraag 9)

In de begroting en jaarstukken van de gemeente Kapelle wordt binnen het Programma Sociaal Domein geen onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte zorg. Wel is in de paragraaf Verbonden Partijen een overzicht gegeven van de gemeentelijke bijdrage per GR. Via de begrotingen en Jaarrekeningen van de GR-en zou men een deel van de indirecte kosten kunnen bepalen/benaderen aan de hand van de informatie die wordt gegeven m.b.t. de overheadkosten. Zo zijn voor bijvoorbeeld SWVO deze kosten terug te vinden in de begroting en jaarstukken onder het programma Secretariaatskosten, welke opgesplitst zijn per gemeente. Voor GRDB zijn de overheadkosten terug te vinden in de bijlage Kostenplaatsen WIZ/P&O/ICT/Directie van de Jaarrekening.

De rekenkamer Kapelle wijst hierbij op de Notitie Verbonden Partijen van de Commissie BBV (oktober 2016), waarin bepalingen en richtlijnen zijn opgenomen t.a.v. de rapportage van overheadkosten, zowel door gemeenten als GR-en. Deze zijn voor GR-en in werking getreden met ingang van het begrotingsjaar 2018. Aangezien in deze BBV-richtlijnen onderscheid gemaakt wordt tussen GR-en met taken in delegatie (zoals Wmo) en GR-en met medewerkers in dienst die alléén overheadtaken voor dedeelnemers uitvoeren (o.a. financiële administratie, P&C, treasury en ICT), voorziet de rekenkamer Kapelle dat uitvoering van deze richtlijnen in het geval van GRDB ingewikkeld is.

Hoe verloopt de kostentoedeling naar gemeenten? (deelvraag 10)

De kostentoedeling van GR-en naar de gemeenten verloopt per GR verschillend.

In de begroting van SWVO wordt aangegeven de naar raming door elke gemeente verschuldigde bijdrage in de kosten van het secretariaat. Ter berekening van de gemeentelijke bijdragen worden de secretariaatskosten toegerekend naar de voorzieningen en activiteiten volgens een jaarlijks vast te stellen verdeelsleutel, welke deel uitmaakt van de ontwerp-begroting. Deze wordt berekend op basis van het aantal inwoners van de gemeenten op 1 januari van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor de bijdrage is verschuldigd.

Voor wat betreft GRDB is in de regeling opgenomen dat in de begroting staat welke bijdrage elke gemeente verschuldigd is voor de uitvoering van de taken van de regeling. Hoe deze bijdrage wordt berekend staat niet in de tekst van de GR vermeld. In de begroting van GRDB staat vermeld dat de bijdragen worden toegerekend op basis van de formatie van de deelnemende gemeenten, een vast bedrag, het aantal uitkeringsgerechtigden en het Wmo-budget.

Conclusies t.a.v. beheersing:

- **C9 Ten aanzien van beleidsadvisering bestaat er een overlap tussen de taken van GRDB en SWVO**

Doordat bij de vorming van de afdeling WIZ de ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouders ver is uitgekleed, doet de afdeling WIZ in de praktijk meer dan alleen uitvoering; zij stellen ook beleid op. Hierdoor zijn de taakvelden van SWVO en GRDB elkaar deels gaan overlappen.

- **C10 Kapelle zet in op demandmanagement om grip op GR-en te vergroten**

Tot nu toe zijn er alleen voor GRDB DVO's opgesteld, voor de overige GR-en nog niet. Bovendien concludeert Berenschot in haar rapport dat de kwaliteit van de DVO's met GRDB van onvoldoende kwaliteit zijn. Rekenkamer Kapelle concludeert dat het demandmanagement verder door moet voeren.

- **C11 Informatievoorziening richting raad is beperkt**

- Monitor Sociaal Domein : door raad geïnitieerd, maar ondertussen alweer gestopt. Wordt nu verwerkt in de bestuursrapportage.
- Nieuwsbrief GR-en: alleen door GRDB wordt op regelmatige basis een nieuwsbrief aan raadsleden verstuurd.

4.2.4 Verantwoording

Het bestuur van een GR dient verantwoording af te leggen over alle opgedragen taken (realisatie doelstellingen en samenwerkingsafspraken). Tevens dienen zij inzicht te geven in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Het bestuursorgaan dat een lid van het AB heeft aangewezen (in het geval van SWVO de raad, bij GRDB en de Betho het college van Kapelle) kan het AB-lid ter verantwoording roepen voor het door hem of haar gevoerde bestuur.

Het algemeen bestuur van een GR legt aan de gemeenteraad verantwoording af via de jaarstukken (jaarverslag plus jaarrekening), waarop het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) van toepassing is. Daarnaast wordt in het VZG-rapport "Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen" aanbevolen om in de door het BBV verplichte paragraaf Verbonden Partijen de prestatieafspraken op te nemen die met de GR-en zijn gemaakt. Vervolgens dient de GR in haar jaarstukken te vermelden of de afgesproken prestatie-indicatoren wel of niet behaald zijn.

Conclusie t.a.v. verantwoording:

- **C12 Bij GRDB en GR de Betho kan de raad het AB-lid a.g.v. het collegemodel niet individueel ter verantwoording roepen, alleen het college in zijn geheel.**
- **C13 Paragraaf Verbonden Partijen gemeente Kapelle voldoet niet aan de VZG-norm.**

In deze paragraaf wordt geen informatie gegeven over de prestatie-afspraken met de verschillende GR-en.

4.2.5 Toezicht

Op welke wijze is de raad in staat gesteld zijn controlerende rol optimaal te vervullen? En hoe heeft de raad deze rol vervuld?(deelvraag 12)

Via de jaarlijkse bespreking van de GR-en in een aparte raadsvergadering voor de gemeenteraad Kapelle, worden raadsleden d.m.v. de reguliere P&C-producten in staat gesteld hun controlerende taak ten aanzien van GR-en uit te oefenen. De begrotingen en jaarstukken worden behandeld, inclusief

een toelichtende memo van de portefeuillehouder. Voor de gemeenteraad Kapelle is dit momenteel het enige instrument om hun controlerende rol t.a.v. GR-en uit te voeren.

Bij de Veiligheidsregio Zeeland is recent een raadsklankbordgroep opgericht waar bijna alle Zeeuwse gemeente aan mee doen. Ook bij de evaluatie van GRDB door Berenschot is gebruik gemaakt van een klankbordgroep waar raadsleden zitting in hebben gehad.

In het overdrachtsdocument van de Werkgroep Werkwijze Raad wordt aangegeven dat de standpunten van de raad in Kapelle ten aanzien van nut en noodzaak van een dergelijke klankbordgroep uiteenlopen. De werkgroep adviseert terughoudendheid t.a.v. klankbordgroepen, en hier alleen aan deel te nemen wanneer er een duidelijk en afgebakend doel is waarmee de raad kan in stemmen.

Rekenkamer Kapelle is zich er van bewust dat door de keuze voor het collegemodel bij GRDB en de Betho de raad op indirecte wijze op (extra) afstand van de GR-en is geplaatst. Dit houdt in dat de raad haar beslissingsbevoegdheden over uitvoeringstaken heeft overgedragen aan het college. Echter, de rekenkamer is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een *strategisch* beleidskader nog altijd de verantwoordelijkheid van de raad is. Dit is vooral bij de afdeling WIZ van GRDB van belang.

Deelname aan een klankbordgroep lijkt dus weinig zinvol voor raadsleden, maar wanneer raadsleden een duidelijker beeld zouden hebben van hun strategische beleidsuitgangspunten zou een dergelijke deelname de controlerende mogelijkheden van de raad wel degelijk kunnen vergroten.

In de Kadernota Verbonden Partijen van de gemeente Leusden gaat men zelfs nog een stap verder. In deze nota wordt gesproken over het benoemen van zogenaamde rapporteurs. De raad benoemt voor de raadsperiode een of meer raadsleden per gemeenschappelijke regeling als rapporteurs. Deze ontvangen de verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de regeling. Zij volgen nauwgezet de ontwikkelingen binnen deze gemeenschappelijke regeling. Als de raad om een zienswijze wordt gevraagd of de mogelijkheid tot het indienen van wensen en bedenkingen wordt geboden, gaan de betreffende rapporteurs hiermee aan de slag. Zij onderzoeken hoe de fracties denken over de voorstellen van het bestuur. Indien daartoe aanleiding is stelt de rapporteur een zienswijze op, eventueel in de vorm van motie of amendement, en streeft ernaar dat de andere fracties daarmee kunnen instemmen. Indien het niet lukt om tot overeenstemming te komen presenteert de rapporteur de discussiepunten in de raad. Rekenkamer Kapelle onderschrijft de benoeming van rapporteurs als mogelijkheid de afstand tussen een GR en de gemeenteraad te verkleinen.

Conclusie t.a.v. toezicht:

- **C14 De controlerende en toezichthoudende rol van de raad is beperkt.**

4.3 Beantwoording hoofdvragen

1. *Hoe is binnen de gemeente Kapelle invulling gegeven aan de transitie en transformatie van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015?*

Het Sociaal Domein voor de gemeente Kapelle is als gevolg van een lange historie van samenwerking tussen de Bevelandse gemeenten, die al lang voor de decentralisaties van start is gegaan, een complex geheel geworden. Een groot deel van de gemeentelijke taken wordt uitge-

voerd door gemeenschappelijke regelingen, waarbij er een overlap is ontstaan tussen taken van de verschillende GR-en (GRDB en SWVO).

Daarnaast is er door het verplaatsen van beleidsadviseurs van de gemeentelijke afdelingen Sociale Zaken naar de afdeling WIZ de situatie ontstaan dat de portefeuillehouders ondersteund en geadviseerd worden door de gemeenschappelijke regeling GRDB. Middels de invoering van demandmanagement en DVO's probeert de gemeente Kapelle meer grip te krijgen op de GR-en.

2. *Hoe ziet de financiële invulling van deze transitie eruit?*

De budgetten vanuit de Integratie-uitkering worden niet rechtstreeks naar de GR-en overgeheveld. De GR-en worden via bevoorschotting gefinancierd. Hierdoor behoudt de gemeente zicht op de budgetten binnen het sociaal domein. De organisatie- of secretariaatskosten van de GR-en worden via verdeelsleutels aan de deelnemende gemeenten toegerekend.

3. *In hoeverre is de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te vervullen, zowel lokaal als in regionaal verband? En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?*

Door de Werkgroep Werkwijze Raad is aanbevolen een Nota Verbonden Partijen op te stellen en de VZG-rapporten "Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen" en "Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen" vast te stellen. Dit is beide gebeurd, zodat er wat betreft GR-en en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad hierbij een duidelijk kader ligt. Voor GR SWVO is dit kader grotendeels gevolgd.

Bij de oprichting van GRDB is wel de blauwdruk van de VZG gebruikt, maar is om moverende redenen gekozen voor een afwijkend sturingsmodel (collegemodel) en een afwijkende besturing (twee vertegenwoordigers per gemeente in het bestuur i.p.v. één). De mogelijkheid om te kiezen voor een collegemodel is conform de Wgr 2015 en de Nota Verbonden Partijen Kapelle, maar wordt niet aanbevolen door de VZG. In de blauwdruk voor GR-en van de VZG wordt in artikel 9, lid 2 gesteld dat de *raad* één bestuurslid benoemt.

De rekenkamer concludeert dat door de keuze voor een collegemodel voor GRDB de gemeenteraad op afstand is geplaatst. Het collegemodel voldoet volgens de rekenkamer voor een GR op het gebied van bedrijfsvoeringstaken, maar niet voor de afdeling WIZ. De rekenkamer concludeert dat ten aanzien van dit punt de Nota Verbonden Partijen Kapelle niet overeenkomt met de aanbevelingen uit het VZG rapport "Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen" welke door de gemeenteraad van Kapelle is aangenomen.

Daarnaast concludeert de rekenkamer dat de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio nauwelijks concrete doelen en indicatoren, opgesteld door de gemeenteraden, bevat. Deze Kadernota gaat meer over hoe men de taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein wil beleggen en uitvoeren. Men kan hierbij niet spreken van een strategisch kader van de raad. Ook worden in de Paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en jaarstukken van de gemeente Kapelle geen prestatie-afspraken opgenomen. Hierdoor wordt het voor de raad moeilijk de GR-en (via de Paragraaf Verbonden Partijen) te controleren op behaalde resultaten.

5 Aanbevelingen

5.1 Aanbevelingen rekenkamer Kapelle

De verschillende GR-en (GRDB, SWVO, Betho) vormen een onmiskenbare schakel voor de samenwerking tussen de Bevelandse gemeenten binnen het Sociaal Domein, dus is het van groot belang dat de governance duidelijk en transparant is ingericht. Dit versterkt het wederzijds vertrouwen, duidelijkheid in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, wat de samenwerking ten goede komt.

Vandaar dat wij onze aanbevelingen ook hebben gegroepeerd aan de hand van de 5 governance aspecten:

Aanbevelingen t.a.v. organisatie:

- **A1** Hanteer voor GRDB een strikte toepassing van de VZG-richtlijn en maak gebruik van het VZG-model (Zeeuws model Gemeenschappelijke Regeling) . Deze aanbeveling is recentelijk door de Provincie in het rapport van de Commissie Externe Spiegeling (#Hoedan) ook al onverkort herhaald.
- **A2** Pas de Nota Verbonden Partijen Kapelle hierop aan.
- **A3** Neem het streven naar minimaliseren van het aantal overlegplatformen op in het coalitieakkoord. Zie hiervoor de aanbevelingen uit het rapport #Hoe dan (Commissie Externe Spiegeling) omtrent het OZO⁹ en de doelstellingen van de Werkgroep Zeeuwse samenwerking sociaal Domein o.l.v. Cees v/d Bos.

Aanbevelingen t.a.v. sturing:

- **A4** Bij de actualisatie van de Kadernota Sociaal Domein moet de gemeenteraad van Kapelle zich bewust zijn van het verschil tussen kaders voor het strategisch beleid zoals doelen, indicatoren en budgetten (op te stellen door de raad) en kaders voor het uitvoeringsbeleid (op te stellen door de GR). De rekenkamer beveelt aan een duidelijke scheidslijn hier tussen aan te brengen.
- **A5** Zet vaart achter de professionalisering van demandmanagement binnen de gemeente Kapelle, en verbeter op deze manier de kwaliteit van de DVO's.
- **A6** Stel voor alle GR-en een DVO op.

⁹ OZO = Overleg Zeeuwse Overheden

Aanbeveling t.a.v. beheersing:

- **A7** Zorg dat in de DVO's goede afspraken gemaakt worden m.b.t. stuurinformatie (indicatoren), zodat deze door de raad gemonitord kunnen worden.
- **A8** Door de VZG wordt aanbevolen om te werken met nieuwsbrieven aan de gemeenteraden. De Rekenkamer Kapelle onderschrijft deze aanbeveling.
- **A9** De commissie Externe Spiegeling adviseert de Zeeuwse gemeenteraden zelf afspraken te maken over de manier waarop regionale onderwerpen worden geagendeerd en besproken in de gemeenteraad. Griffiers dienen hierin een trekkende en verbindende rol te spelen. Omdat raadsleden meer effectieve invloed krijgen als dat in alle gemeenten op ongeveer dezelfde manier en in ieder geval op hetzelfde tijdstip gebeurt, is het aan te bevelen om dit regionaal af te stemmen. Rekenkamer Kapelle sluit zich aan bij deze aanbeveling en adviseert de raad deze afspraken vast te leggen in de Nota Verbonden Partijen.

Aanbeveling t.a.v. Verantwoording:

- **A10** Verbeter de Paragraaf Verbonden Partijen conform BBV- en VZG-normen, door ook prestatie-afspraken met GR-en (indicatoren) en informatie over het weerstandsvermogen van GR-en in deze paragraaf op te nemen.

Aanbevelingen t.a.v. Toezicht:

- **A11** In de VZG richtlijn wordt gesproken over een begeleidingscommissie. De Rekenkamer gaat een stap verder en beveelt net zoals bij GR Veiligheidsregio Zeeland aan een klankbordgroep in te stellen van raadsleden en eventueel deskundigen. Ook de commissie externe spiegeling heeft aanbevolen om bij gemeenschappelijke regelingen raadsleden een meer actieve rol te geven door het instellen van regionale adviescommissies, naar het voorbeeld van de klankbordgroep die in het leven is geroepen bij de VRZ. In de nota Verbonden Partijen van de gemeente Leusden heeft men gekozen voor het instellen van zogenaamde "rapporteurs". Rekenkamer Kapelle ziet dit als een goede aanvulling op de eerder genoemde klankbordgroep.

6 Wederhoor & Nawoord

6.1 Wederhoor

Het conceptrapport is – zoals gebruikelijk – voorgelegd aan het college voor wederhoor. Hieronder treft u aan het integrale wederhoorcommentaar van het college.

NB Omdat de wederhoorversie nog geen samenvatting bevatte wijkt de de bladzijdenummering in deze definitieve versie af. De wederhoorreactie van het college verwijst dus niet naar de juiste bladzijden in deze versie. Om toch de verwijzing te kunnen teruglezen moet voor de genoemde bladzijdenummers in het wederhoor 5 bladzijden worden opgeteld naar de bladzijde in deze voorliggende versie. Een verwijzing naar bijvoorbeeld bladzijde 31 is in deze versie bladzijde 35.



Rekenkamer Kapelle
de heer drs. W. van Wijngaarden RC

DATUM	: 6 september 2018	UW KENMERK	:	REGNR	: 2018.11619
VERZONDEN	: 7 september 2018	ONS KENMERK	: AvdB/AvdB/28/5		
ONDERWERP	: Wederhoorreactie	BEHANDELAAR	: mr. A.J. van den Berge	TELEFOONNR	: 0113 - 33 31 90
AANTAL BIJLAGEN	: 1				

Geachte heer Van Wijngaarden,

Op 12 juli jl. ontvingen wij van u het (concept) rapport 'Decentralisaties in het sociaal domein', waarbij u ons in de gelegenheid stelt om een wederhoorreactie te leveren. Hiervan maken wij graag gebruik.

Wij hebben veel waardering voor het feit dat u in het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd, aanleiding hebt gezien om dit nadere onderzoek te doen. In uw onderzoeksdoelstelling kunnen wij ons goed vinden. Het beleidsterrein sociaal domein is complex en een rekenkamerrapport kan bijdragen aan de verdere invulling die onze gemeenteraad kan en wil geven aan haar kaderstellende en controlerende rol.

Wij menen wel dat het rapport op belangrijke onderdelen aan scherpere punten kan winnen waardoor de bruikbaarheid van uw onderzoek kan worden vergroot.

In dat verband merken we het volgende op.

1. Voor de invulling van de hoofdvragen van het onderzoek wordt aangesloten bij de governanceaspecten uit het VZG-rapport "Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen" uit 2009.
De in het rapport gekozen uitwerking daarvan leidt tot veel aandacht voor structuur en organisatie. Zo wordt er veel aandacht besteed aan de wijze waarop de governance van samenwerkingsverbanden op onderdelen al dan niet anders zou kunnen worden opgezet. Daarbij komt onvoldoende helder tot zijn recht ten aanzien van welke aspecten de gemeenteraad eigenstandige bevoegdheden heeft (en kaderstellend kan opereren) en waar het college bevoegdheden heeft (en waar de gemeenteraad controlerend kan opereren).
2. Wat betreft de inrichting van de intergemeentelijke samenwerkingen (en de complexiteit daarvan) besteedt de Rekenkamer in het rapport onvoldoende aandacht aan de bestuurlijke keuzen die in het verleden zijn gemaakt en de daarbij gehanteerde afwegingen (met

Kerkplein 1
4421 AA Kapelle
Postbus 79
4420 AC Kapelle

Tel.: 14 0113
E-mail: gemeente@kapelle.nl
Website: www.kapelle.nl

IBAN: NL 90 BNGH 0285 0044 25
BIC: BNGHNL2G
BTW-nr: NL 0015.98.788.B01
K.v.K.-nr: 51309971

name in 2013).

3. In het rapport maakt de Rekenkamer onderscheid tussen een "collegemodel" en een "raadsmodel" als het gaat over de inrichting van de GR Samenwerking De Bevelanden. Daarbij wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat er een vrije keuze bestaat om voor het ene of voor het andere model te kiezen, waarbij het raadsmodel bovendien als ideaal wordt beschouwd. Het te hanteren model hangt echter onlosmakelijk samen met de aard van de overgedragen bevoegdheden.
4. De conclusie van de Rekenkamer dat de sturing van de GR Samenwerking De Bevelanden niet aan het normenkader van de VZG zou voldoen kunnen we niet delen. In het rapport van de Rekenkamer wordt in elk geval onvoldoende aandacht besteed aan de daarbij relevante overwegingen.
5. Bij het voorstel om de gemeenteraden meer sturing te geven op de gemeenschappelijke regeling door in te zetten op dienstverleningsovereenkomsten en demandmanagement, besteedt de Rekenkamer onvoldoende aandacht aan de omstandigheid dat de vaststelling van dienstverleningsovereenkomsten behoort tot de uitvoeringstaak van de colleges.
6. De Rekenkamer lijkt (ten onrechte) te veronderstellen dat beleidsvoorbereiding niet tot de uitvoeringstaak van de colleges hoort.
7. In het rapport worden de rollen en taken van directieraad, regiegroep en directeur binnen de GR Samenwerking De Bevelanden niet goed onderscheiden.
8. Er is sprake van een aantal redactionele en feitelijke onjuistheden en onvolledigheden.

Wij hebben aan u aangeboden onze bestuurlijke reactie mondeling toe te lichten. U heeft benadrukt te hechten aan een volledig schriftelijke reactie om te borgen dat recht wordt gedaan aan de transparantie van het proces.

Uiteraard willen wij ook recht doen aan de transparantie van het proces. Daarnaast willen we bevorderen dat de gedachtewisseling uiteindelijk gaat over de zaken die van doorslaggevend belang zijn voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Tot slot willen we u meer specifieke bevindingen niet onthouden, ook al betreft dat soms technische details. Daarom hebben we er voor gekozen om aan deze bestuurlijke reactie op hoofdlijnen een technische bijlage toe te voegen waarin de reactie nader wordt onderbouwd. Een en ander zodat het definitieve rapport optimaal kan bijdragen aan de verdere invulling die onze gemeenteraad kan en wil geven aan haar kaderstellende en controlerende rol.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Kapelle,

De secretaris,

De burgemeester,



mr. A.J. van den Berge



mr. H.B. Hieltjes

BIJLAGE

Nadere (inhoudelijke en technische) onderbouwing van de wederhoorreactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kapelle op het (concept) rapport “Decentralisaties in het sociaal domein, gemeentelijke grip in Kapelle” van de Rekenkamer Kapelle d.d. 12 juli 2018

1. Onderzoeksdoelstelling

Zowel in het voorwoord als bij de inleiding wordt de doelstelling van het onderzoek beschreven. Daaruit blijkt dat de doelstelling twee onderdelen kent:

- a. Hoe hebben de decentralisatie in het sociaal domein (Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015) in de gemeente Kapelle invulling gekregen?
- b. In hoeverre is de raad daarbij in staat om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?

Deze doelstelling is vervolgens vertaald in drie hoofdvragen:

1. Hoe is binnen de gemeente Kapelle invulling gegeven aan de transitie en transformatie van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015?
2. Hoe ziet de financiële invulling van deze transities eruit?
3. In hoeverre is de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende rol naar behoren te vervullen, zowel lokaal als in regionaal verband? En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?¹

Onder 1.1 Inleiding stelt de Rekenkamer dat de focus van dit onderzoek 'dus' ligt op de governance-aspecten: organisatie, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. In paragraaf 1.4 wordt dit aangeduid als het governance-model. Dit model lijkt te zijn ontleend aan de Notitie “Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen” van de VZG uit 2009.

Waarom dit model voor de uitwerking van de drie hoofdvragen wordt gebruikt, wordt niet nader toegelicht. De enige indicatie zit in de hiervoor aangehaalde alinea in 1.1 dat het onderzoek zich 'dus' richt op de governance-aspecten.

Het gevaar van deze invulling is dat het onderzoek zich daardoor wel heel sterk gaat richten op de beoordeling van gemeenschappelijke regelingen, wat in het rapport ook gebeurt. Afgevraagd kan worden om hiermee de essentie van de onderzoeksdoelstelling en dan met name het tweede punt, de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad, nog wel recht wordt gedaan. De aspecten 'organisatie' en 'beheersing' van governance hebben immers meer betrekking op de uitvoering van de taken in het sociaal domein en die taken behoren bij de colleges van burgemeesters en wethouders en niet bij de raad (geen invulling van kaderstelling of controle). Ook ten aanzien van het aspect 'sturing' kan worden geconstateerd dat dit zowel over de raad (kaderstelling) als de colleges (bestuur) kan gaan. Voor het juiste onderzoeksperspectief is het zaak dit verschil goed voor ogen te houden. Getwijfeld kan worden of dit overal zo is gedaan. In dit verdere commentaar wordt dit nader toegelicht.

¹ Deze laatste vraag bevat overigens een normatief aspect: 'naar behoren'. Zeker tegen de achtergrond van het tweede deel van de vraag (hoe kan worden versterkt), zou het zaak zijn om eerst dat normatieve aspect 'naar behoren' te definiëren; wanneer vindt de raad dat er sprake is van een 'behoorlijke rolvervulling'? Deze duiding is noodzakelijk om daar vervolgens de bevindingen aan te kunnen toetsen en een advies of aanbeveling te kunnen geven. Voor deelvraag 12 geldt dezelfde opmerking. Daar wordt gesproken over het optimaal vervullen van de controlerende rol. Ook 'optimaal' is een normatief begrip; wat vindt de raad optimaal?

2. Over de indeling van de samenwerkingsverbanden

In paragraaf 4.2.1 wordt een beschrijving gegeven van de structuur van het sociaal domein voor de gemeente Kapelle. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de schema's die de Algemene Rekenkamer (ARK) in haar onderzoek heeft opgesteld. Ook worden constatering en conclusies uit het onderzoek van de ARK overgenomen. Zo wordt o.a. gesteld dat het buiten de bestaande gemeentelijke samenwerking houden van de jeugdzorg geen bewuste keuze zou zijn geweest, maar vanuit het verleden zo gegroeid.

Op blz. 29 concludeert de Rekenkamer Kapelle dat "door de lange historie van samenwerking en de rol van de Provincie Zeeland (Zeeuws model) er een ingewikkeld bestuurlijk landschap is gegroeid, waardoor gemeenteraden een afwachtende houding zijn gaan aannemen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. De huidige inrichting van het sociaal domein lijkt eerder een gegroeide situatie dan een bewuste keuze".

Deze conclusie is onjuist en gebaseerd op een verkeerde voorstelling van zaken. In 2013 hebben college en gemeenteraad van Kapelle een uitdrukkelijk standpunt ingenomen over de wijze waarop de intergemeentelijke samenwerking ten aanzien van de taken binnen het sociaal domein invulling zou moeten krijgen. Hierover het navolgende.

Bij schrijven van 15 maart 2013 richt de toenmalige Minister van BZK, R.H.A. Plasterk, een verzoek aan alle colleges van burgemeester en wethouders in verband met de aanstaande decentralisaties van taken in het sociaal domein². In de brief stelt de Minister dat de decentralisaties hoge eisen stellen aan gemeenten. Het kabinet en de VNG onderkennen in dat verband dat het goed landen van de decentralisaties essentieel is en dat dat alleen kan als de uitvoeringskracht tussen gemeenten wordt gebundeld.

Het kabinet en de VNG roepen vervolgens gemeenten op om aan te geven welke samenwerkingen in beeld zijn om de te decentraliseren taken op te pakken. De VNG inventariseert deze gegevens om een beeld te krijgen van de diverse samenwerkingsvormen.

Voor wat betreft de taken binnen het sociaal domein wordt onderscheid gemaakt in:

- taken die door gemeenten zelf kunnen worden uitgevoerd, zoals bijv. de gemeentelijke eerstelijnszorg;
- taken waarvoor het nodig is om die op (sub)regionaal niveau uit te voeren, bijv. sociale werkvoorziening;
- taken die vragen om uitvoering op bovenregionaal niveau of zelfs op provinciaal of landelijk niveau, bijv. specialistische zorg voor bepaalde groepen.

Voor de te vormen of te benutten bestaande samenwerkingsverbanden worden criteria benoemd waaraan de samenwerking zal worden getoetst. Twee criteria daarvan zijn in dit kader relevant:

- de samenwerkingsverbanden worden vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- gestreefd wordt naar congruentie waarbij zoveel mogelijk bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden worden gerespecteerd.³

Voor de Zeeuwse situatie neemt de Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) het initiatief en stelt een 'Notitie herziening bestuurlijk bestel' op. In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de voorgeschiedenis en ontwikkelingen rond decentralisaties en schaalvergroting. Vervolgens worden diverse opschalings- en samenwerkingsmogelijkheden beschreven. Van ieder scenario worden voor- en nadelen aangegeven. Uiteindelijk formuleert de VZG haar standpunt over het wenselijke geachte bestuurlijke bestel en legt dit ter bespreking voor aan de 13 gemeentebesturen.

De kwestie wordt vervolgens door het college van Kapelle voorgelegd aan de gemeenteraad via een bespreeknotitie die wordt behandeld tijdens de raadsvergadering op 14 mei 2013⁴.

² Bijlage 1.

³ Onder congruentie wordt verstaan dat gemeenten met dezelfde bestuurlijke partners samenwerken om de decentralisaties uit te voeren.

In de notitie worden de verschillende samenwerkingsverbanden aangegeven waaraan de gemeente Kapelle binnen het sociaal domein deelneemt: SWVO, De Betho, Werkgeversservicepunt en de GR Samenwerking De Bevelanden. Voor de Jeugdzorg wordt samenwerking op Zeeuwse schaal voorgestaan.

Uiteindelijk nemen college en gemeenteraad het navolgende standpunt in ten aanzien van de gewenste samenwerking teneinde de taken binnen het sociaal domein adequaat uit te kunnen voeren:

- wij staan voor onze zelfstandigheid als kleine gemeente met een bestuur dat op korte afstand van de burgers staat;
- wij beseffen dat samenwerking op tal van terreinen nodig is om die zelfstandigheid inhoud te kunnen geven en voldoende bestuurskracht te hebben voor de ons toebedeelde taken;
- hoewel momenteel sterk wordt ingezet op samenwerking op schaal van De Bevelanden, hebben wij tegen de achtergrond van de komende decentralisaties eveneens oog voor de positie van de beide andere gemeenten binnen de Oosterschelderegio, te weten Tholen en Schouwen-Duiveland. Witte vlekken moeten worden voorkomen;
- om die reden kiezen wij primair voor de regio De Bevelanden als voorkeursamenwerking voor de aankomende decentralisaties, maar staan tegelijk open voor toevoeging van de gemeenten Tholen en Schouwen-Duiveland, indien deze, ieder afzonderlijk of tezamen, zouden kiezen voor samenwerking met De Bevelanden op basis van een brede, congruente samenwerking;
- voor de jeugdzorg wordt een Zeeuwsbrede aanpak voorgestaan;
- wij staan open voor een discussie om de huidige lappendeken aan samenwerkingsverbanden in Zeeland te herschikken waardoor overlap en inefficiency kan worden voorkomen.

Op basis van de besluitvorming in de 5 Bevelandse gemeentebesturen wordt op 27 mei 2013 een brief aan de Minister van BZK gezonden als antwoord op het schrijven van 15 maart 2013⁴. In de brief wordt het navolgende standpunt ten aanzien van samenwerking binnen het sociaal domein ingenomen:

- het onderscheid in taken op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau wordt onderschreven;
- de gemeenten blijven, waar mogelijk en gewenst, taken lokaal uitvoeren;
- daar waar regionale samenwerking geboden is, wordt sterk ingezet op samenwerking op schaal van de 5 Bevelandse gemeenten, tezamen een vertegenwoordiging van ruim 100.000 inwoners. Tegen de achtergrond van de komende decentralisaties hebben de gemeentebesturen oog voor de positie van de beide andere gemeenten binnen de Oosterschelderegio, te weten Tholen en Schouwen-Duiveland;
- daar waar samenwerking op bovenregionaal niveau geboden is, wordt gekozen voor samenwerking op provinciaal niveau;
- het streven is om de samenwerking op regionaal en provinciaal niveau te beperken tot één, hooguit twee samenwerkingsverbanden in de vorm van een GR. Dit geldt voor de onderscheidene decentralisaties Ondersteuning en Jeugd en Participatie, maar zo enigszins mogelijk ook voor combinaties van deze terreinen.

Dit gezamenlijke standpunt van de 5 colleges (en dan met name het gestelde onder het laatste aandachtsstreepje) heeft weer ten grondslag gelegen aan het traject dat in 2016 is gestart (onder leiding van wethouder Van den Bos van Schouwen-Duiveland) om te komen tot verbetering van de samenwerking binnen het sociaal domein (waaraan de Rekenkamer bovendien op pagina 29 refereert). Daar is tijd overheen gegaan omdat de inspanningen van de gemeenten eerst waren gericht op de invulling van de opgedragen taken en de transitie.

⁴ Bijlage 2.

⁵ Bijlage 3.

De relatie die door de Rekenkamer wordt gelegd met de Tafel van 15, de Commissie Balkenende, Zeeland in Stroomversnelling, de Commissie Externe Spiegel en het te vormen Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) is in zoverre onterecht, dat het hier om de vele bestuurlijke overlegvormen tussen de Zeeuwse bestuurders gaat en niet over de invulling van de intergemeentelijke samenwerking binnen het sociaal domein.

De conclusie van de ARK dat het sociaal domein voor een gemeente als Kapelle complex is ingericht, is op zich juist maar moet wel in het goede perspectief worden gezien. Er is immers een bewuste keuze gemaakt om de lokale toegang bij de gemeente te houden en voor de jeugdzorgvoorzieningen aan te sluiten bij de samenwerking van de 13 gemeenten op provinciaal niveau. Dit alles tegen de achtergrond van het standpunt: taken uitvoeren op het meest aangewezen niveau waarbij de inhoud van de taak leidend is.

3. Organisatie en sturing van de GR Samenwerking De Bevelanden

In het rapport maakt de Rekenkamer onderscheid tussen een collegemodel en een raadsmodel als het gaat over de inrichting van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt de suggestie gewekt alsof er een bepaalde (vrije) keuze bestaat om voor het ene of het andere model te kiezen, waarbij het raadsmodel als ideaal wordt beschouwd. Enige citaten waaruit dit kan worden opgemaakt:

- "Binnen de gemeente Kapelle (...) zijn beide modellen gebruikt" (blz. 23);
- "De gemeenteraad heeft democratisch gezien bij het collegemodel dus minder inspraak dan bij een GR-raadsmodel. Bij de oprichting van de GRDB is een bewuste keuze gemaakt voor het collegemodel i.v.m. de bedrijfsvoeringstaken van GRDB" (blz. 30);
- "Rekenkamer Kapelle is zich er van bewust dat door de keuze voor het collegemodel bij GRDB en de Betho de raad op indirecte wijze op (extra) afstand van de GR-en is geplaatst" (blz. 38);
- "(...), maar is om moverende redenen gekozen voor een afwijkend sturingsmodel (collegemodel) (...)" (blz. 40);
- "De mogelijkheid om te kiezen voor een collegemodel (...) wordt niet aanbevolen door de VZG" (blz. 40);
- "De rekenkamer concludeert dat door de keuze voor een collegemodel voor GRDB de gemeenteraad op afstand is geplaatst" (blz. 40).

In hoofdstuk 5.2 van het VZG-rapport (over de rollen) wordt erop gewezen dat het qua bevoegdheden verschil maakt of de gemeenteraad deelnemer is aan een GR of niet. Het gaat dus om een onderscheid in bevoegdheden.

Tot slot wordt op pagina 40 beweerd: "De mogelijkheid om te kiezen voor een collegemodel is conform de Wgr 2015 en de Nota Verbonden Partijen Kapelle, maar wordt niet aanbevolen door de VZG". Deze aanbeveling is als zodanig niet te vinden in het VZG-rapport van 2015. Er wordt verwezen naar artikel 9, lid 2, van de model gemeenschappelijke regeling van de VZG, waarin staat dat de raad van iedere gemeente een lid en een plaatsvervangend lid aanwijst uit de leden van het college, maar die (model) bepaling kan alleen worden gehanteerd als de gemeenteraad deelnemer is aan de regeling.

Door vervolgens te spreken over "...een afwijkend sturingsmodel (collegemodel)" en "...door de keuze voor een collegemodel voor GRDB de gemeenteraad op afstand is geplaatst", wordt de indruk gewekt alsof hier bewust voor een bepaalde invulling is gekozen om de gemeenteraad te benadelen. Misschien heeft de Rekenkamer dit niet zo bedoeld, maar dit beeld doet geen recht aan de opzet en grondslagen van de GRDB.

Dit negatieve beeld wordt gecompleteerd door in te gaan op de samenstelling van het bestuur van de GRDB.

Op blz. 31 valt te lezen: "In de tekst van de GRDB is de format van de VZG gebruikt, maar is er gekozen voor de benoeming van twee bestuursleden (burgemeester en wethouder) in

plaats van één. Daarnaast is er voor wat betreft de gemeente Kapelle geen prioriteit aan de wethouder Sociaal Domein gegeven".

Naast het "afwijkend sturingsmodel" wordt vervolgens in dezelfde zin ook nog beweerd dat gekozen is voor een "afwijkende besturing (twee vertegenwoordigers per gemeente in het bestuur i.p.v. één)".

Een uitleg over het wettelijk systeem van de gemeenschappelijke regeling is hier op zijn plaats.

In artikel 1, eerste lid, van de Wgr is bepaald dat de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

In deze bepaling zitten drie kenmerkende elementen:

- a. gemeenschappelijke regelingen worden aangegaan door bestuursorganen en niet door (de rechtspersoon) gemeenten;
- b. allerlei varianten zijn mogelijk, van regelingen aangegaan door raden, colleges en burgemeester tot regelingen die alleen door of raden of colleges of burgemeesters worden aangegaan, met alles wat daar tussen zit;
- c. de bevoegdheden van bestuursorganen zijn bepalend voor het (kunnen) aangaan van een regeling.

Op basis van een algemene intentieverklaring uit 2010 om op diverse beleidsterreinen te komen tot vergaande samenwerking, hebben de vijf Bevelandse colleges in 2011 het voor-nemen kenbaar gemaakt om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan voor de uitvoe-ring van de bestuurstaken op het gebied van ICT, Personeel en Organisatie en sociale za-ken. Omdat er sprake is van overdracht van taken en bevoegdheden evenals personeel is een regeling op basis van een openbaar lichaam de aangewezen (juridische) vorm.

In maart 2011 worden de Bevelandse gemeenteraden overeenkomst artikel 1, tweede lid, van de Wgr om toestemming gevraagd voor de colleges om de gemeenschappelijke regeling aan te gaan. De gemeenteraad van Kapelle verleent die toestemming bij besluit van 5 april 2011.

Bij eensluidende besluiten van 21 mei 2013 wordt de gemeenschappelijke regeling Samen-werking De Bevelanden door de vijf Bevelandse colleges vastgesteld.

Onder de regeling worden 4 taakvelden ondergebracht: samenwerking op het gebied van ICT, Informatievoorziening, P&O en Salarisadministratie en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ). De eerste drie taakvelden betreffen bedrijfsvoeringstaken. Taakveld WIZ gaat over uitvoe-ringstaken die binnen het sociaal domein tot de bevoegdheden van de colleges behoren.

In artikel 5, tweede lid, van de regeling worden de concrete taken en bevoegdheden opge-somd. Voor WIZ is dit onderdeel D.

De benodigde bevoegdheden worden door de colleges op basis van delegatie overgedragen aan het dagelijks bestuur van de GR. De wettelijke basis daartoe is geregeld in artikel 30, eerste lid, van de Wgr, waarin staat dat aan het bestuur van het openbaar lichaam zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen worden overgedragen als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen.

Omdat het dagelijks bestuur binnen de structuur van de gemeenschappelijke regeling een-zelfde positie inneemt als de colleges binnen de gemeente, is ervoor gekozen om de beno-digde bevoegdheden voor de uitvoering van de opgedragen taken aan het dagelijks bestuur te delegeren. Artikel 33 Wgr, wat gaat over de bevoegdheidsverdeling tussen algemeen be-stuur en dagelijks bestuur, maakt dit ook mogelijk ("De bevoegdheden die bij de regeling worden overgedragen, berusten bij het algemeen bestuur, tenzij dit (...) in de regeling anders is bepaald"). Daar waar dus normaliter de bevoegdheden aan het algemeen bestuur worden overgedragen, die vervolgens de bevoegdheden weer kan overdragen aan het dagelijks be-stuur, is er bij deze GR voor gekozen om rechtstreeks aan het dagelijks bestuur over te dra-

gen. Het algemeen bestuur gaat dan over de algemene taken van de GR, zoals vaststellen begroting en rekening, rechtspositie, directie, enz. (zie artikel 9 van de GR).

Volgens artikel 12 Wgr bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. In artikel 13, zesde lid, is bepaald dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeesters en wethouders, uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Voorts is in artikel 14, derde lid, Wgr vastgelegd dat de leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur mogen uitmaken.

Gelet op de aan de orde zijnde belangen, taken en bevoegdheden en de gezamenlijke verantwoordelijkheid is bij de voorbereiding van de GR vastgesteld dat ieder college een vertegenwoordiger moet hebben in het dagelijks bestuur. Daarmee komt het aantal leden van het dagelijks bestuur uit op vijf. Vanwege het bepaalde in artikel 14, derde lid, Wgr houdt dit vervolgens in dat het aantal leden van het algemeen bestuur op (minimaal) 10 leden moet uitkomen.

Inderdaad gaat de werkgroep VZG in hun model regeling uit van één lid per gemeente voor de samenstelling van het algemeen bestuur (artikel 9, tweede lid), maar (juist) in verband met de meerderheidsregel van artikel 14, derde lid, Wgr (die overigens ook terug te vinden is in artikel 13, vierde lid, van de model regeling) wordt daar aan toegevoegd: "facultatief regelen gelet op omvang van de regeling". Stel dat er een GR zou zijn waaraan alle Zeeuwse colleges deelnemen, dan is het zeker mogelijk om een algemeen bestuur te hebben met 13 leden (één per gemeente) met een dagelijks bestuur van 3 (of 5) leden. Maar bij GRDB blijkt dat (dus) niet mogelijk. Vandaar twee leden per gemeente in het algemeen bestuur.

Voor de samenstelling van het dagelijks bestuur is overwogen dat het zitting nemen van portefeuillehouders in het dagelijks bestuur geen optie is vanwege de diversiteit van de taakvelden. De wet staat niet toe dat het dagelijks bestuur flexibel (bijv. roulerend) wordt ingevuld, de aanwijzing van de leden geldt voor de raadsperiode als geheel. Om die reden is besloten om de burgemeesters in het dagelijks bestuur zitting te laten nemen (met de burgemeester van Goes als voorzitter). Burgemeesters nemen in beginsel de meest neutrale positie in in de colleges.

Daarnaast is een lid van ieder college aangewezen voor het algemeen bestuur, zodat 5 burgemeesters en 5 wethouders samen het algemeen bestuur vormen. Daar is de portefeuilleverdeling minder van belang, omdat, zoals hiervoor aangegeven, het algemeen bestuur over de algemene taken en bevoegdheden van de GR gaat.

Nu het dagelijks bestuur niet het platform is om de inhoudelijke aansturing door de portefeuillehouders van de besluitvorming in het dagelijks bestuur bij de uitoefening van de gedelegeerde taken en bevoegdheden invulling te geven, is ervoor gekozen om deze aansturing via portefeuillehoudersoverleggen (PHO) te laten verlopen.

In artikel 17 van de GR is de samenstelling en werkwijze van het overleg van portefeuillehouders vastgelegd. Ter uitwerking van dit artikel heeft het algemeen bestuur op 12 november 2014 een Besluit instelling portefeuillehoudersoverleggen Samenwerking De Bevelanden vastgesteld, waarin o.a. is vastgelegd dat;

- ieder PHO de status heeft van vaste commissie advies;
- ieder PHO tot taak heeft het dagelijks bestuur gevraagd en ongevraagd te adviseren over het betreffende taakveld;
- voor zover die advisering betrekking heeft op de (beleidsmatige) inhoud van het taakveld, het advies een zwaarwegend karakter draagt en het dagelijks bestuur hiervan alleen gemotiveerd kan afwijken;
- ieder PHO ambtelijk wordt ondersteund.

Daarnaast heeft ieder PHO een eigen reglement van orde vastgesteld, waarin o.a. de procedure is vastgelegd over het adviseren aan het dagelijks bestuur. Bepaald is dat (desgewenst)

de standpunten van alle portefeuillehouders in een advies aan het dagelijks bestuur worden vermeld.

Hiermee is de inhoudelijke inbreng van de portefeuillehouders in procedurele zin zoveel als mogelijk gewaarborgd. Uiteraard blijven de portefeuillehouders zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de inbreng.

Gelet op deze bijzondere constructie waarop de verschillende onderdelen van de samenwerking tussen de Bevelandse colleges hun vorm en inhoud hebben gekregen in de GR, is het begrijpelijk dat de model regeling van de VZG slechts als algemene basis kan dienen. De werkgroep VZG heeft in de notitie 'Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen' uit 2009 ook aangegeven dat bestaande en nieuwe GR-en zoveel mogelijk naar analogie van de model regeling moeten worden ingericht. Daarbij adviseert de werkgroep om maatwerk toe te passen, omdat "elke samenwerking specifieke kenmerken heeft, die niet in een keurslijf moeten worden gedwongen" (blz. 13).

De Rekenkamer verwijst dit verband nog naar het Evaluatierapport van Berenschot, waar in paragraaf 4.3.1 wordt ingegaan op het functioneren van de bestuursstructuur. De Rekenkamer haalt daarbij slechts (een deel) van een alinea aan. Om wat Berenschot stelt goed te kunnen duiden is het nodig om het hele stuk te lezen.

"Bij het functioneren van GR-en gaat het altijd om een delicaat evenwicht van alle betrokken organen. De huidige structuur heeft, weten we uit ervaringen met gemeenschappelijke regelingen, een zeker risico gezien te worden als 'vooral een zaak van de burgemeesters'. Het hier gehanteerde evenwicht van inhoudelijk sturende PoHo-overleggen eist dan ook inhoudelijke terughoudendheid van het DB.

We hebben geen enkele aanwijzing dat die rolneming van het DB zou veranderen. Het is in de huidige structuur wel zaak om de voorzitters van de PoHo-overleggen goed te betrekken bij kwesties die op hun terrein in het DB spelen. Dit gebeurt niet altijd even goed, maar de geconstateerde knelpunten lijken binnen de huidige structuur oplosbaar.

Een DB met portefeuillehouders in plaats van (alleen) burgemeesters zou een ingrijpende bestuurlijke wijziging betekenen. Bij de verdere ontwikkeling van de GR is er zeker reden nog eens naar de huidige structuur te kijken en de verhouding portefeuillehouders – burgemeesters in het DB nader af te wegen. Er zijn nu echter dringender zaken." (blz. 28)

Uit deze tekst valt op te maken dat Berenschot wel aandacht vraagt voor de wijze waarop de inbreng en rollen nu zijn geregeld en ook adviseert daar nog eens een keer naar te kijken, maar uiteindelijk hierin geen prioritaire noodzaak ziet om direct actie op te ondernemen. In de samenvattende conclusies op blz. 13 valt dit niet (meer) terug te vinden en resteert:

- over het algemeen functioneert de huidige inrichting en sturing voldoende;
- het is zaak om de voorzitters van de PoHo-overleggen goed te betrekken bij kwesties die op hun terrein in het DB spelen.

De conclusie van de Rekenkamer op blz. 32 ten aanzien van 'sturing' dat de GRDB niet aan het normenkader VZG zou voldoen, is (dus) gebaseerd op een onjuiste uitleg van de beide VZG-rapporten.

4. Rol gemeenteraden bij DVO's

Op pagina 31 stelt de Rekenkamer: "Door in te zetten op demandmanagement en dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) kan de raad weer meer een sturende en controlerende rol pakken. DVO's moeten het antwoord vormen op de behoefte van de gemeenteraad aan meer sturing en professionalisering. Voorheen was de begroting GR – via het instrument van zienswijzen – eigenlijk het enige sturingsinstrument. De DVO is in de basis hetzelfde voor alle gemeenten, maar er is wel een mogelijkheid tot maatwerk (couleur locale). Het college stelt de DVO op, niet de raad."

Hoewel het er niet met zoveel woorden staat, lijkt de Rekenkamer hier te pleiten voor meer betrokkenheid van de raad bij (de totstandkoming van) de DVO's. Dit past evenwel niet bij de gemeenterechtelijke (duale) verhouding tussen raad en college en is ook om andere reden niet verstandig.

1. Op het terrein van het sociaal domein heeft de gemeenteraad de kaderstellende en beleidsbepalende bevoegdheid. De raad stelt het beleid vast (in beleidsnota's) en ter uitwerking daarvan de benodigde verordeningen. Hiermee bepaalt de raad WAT er moet gebeuren. Vervolgens is het aan het college om aan dit beleid uitvoering te geven en dus te bepalen HOE dat gebeurt. Het college staat voor de keus om die uitvoering zelf in te vullen of om dat in samenwerking te doen. De 5 Bevelandse colleges hebben tot dit laatste besloten en taken o.a. bij de GRDB ondergebracht. Tussen de colleges en het dagelijks bestuur van de GRDB ontstaat daardoor een relatie van opdrachtgever - opdrachtnemer. Colleges enerzijds en dagelijks bestuur anderzijds leggen die relatie vast in een DVO waarin (kort gezegd) afspraken staan over 'wat moet het resultaat zijn?' en 'wat kost dat dan?'. Als de raad inhoudelijk betrokken zou worden bij de DVO of deels bepalend, dan gaat de raad op de stoel van het college zitten, een onwenselijke rolvermenging in strijd met de duale verhouding tussen raad en college. Het college gaat over bestuur (uitvoering) en niet de raad.
2. Een tweede nadeel dat is verbonden aan een betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van een DVO is, dat dit afbreuk kan doen aan de controlerende rol van de raad. Daar waar de raad (een deel van) de DVO zou hebben meebepaald, deelt zij vervolgens ook de verantwoordelijkheid voor die inhoud. Dat beperkt de ruimte voor de raad om inhoud te geven aan de controle op het college. Daar waar de raad op basis van de beleidsbevoegdheid heeft bepaald WAT er moet gebeuren en vervolgens het college aan dat beleid uitvoering heeft gegeven, is de raad gebaat bij vrijheid om het college op deze uitvoering (op het HOE) te controleren.

Gelet hierop is (dus) de DVO niet het (nieuwe) antwoord op de behoefte van de raad aan sturingsinstrumenten.

5. Beleidsvoorbereiding en WIZ

Op diverse plaatsen in het rapport gaat de Rekenkamer in op de taken van WIZ ten aanzien van beleid.

- "De afdeling WIZ is momenteel echter meer dan alleen bedrijfsvoering door de beperkt aanwezige beleidsondersteuning op gemeentehuizen" (blz. 30);
- "De Rekenkamer ziet de afdeling WIZ niet als een zuivere uitvoeringsorganisatie waardoor het collegemodel voor dit onderdeel van de GRDB ons inziens niet voldoet" (blz. 33);
- "De afdeling WIZ is dan ook meer dan alleen uitvoering; zij stellen ook beleid op (...)" (blz. 34);
- "Echter, de Rekenkamer is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een *strategisch* beleidskader nog altijd de verantwoordelijkheid van de raad is. Dit is vooral bij de afdeling WIZ van de GRDB van belang." (blz. 38);
- "Het collegemodel voldoet volgens de Rekenkamer (...) niet voor de afdeling WIZ" (blz. 40).

Deze citaten wekken de indruk dat de Rekenkamer van oordeel is dat beleidsvoorbereiding niet tot de uitvoeringstaken behoort die door de vijf colleges aan de GRDB, en dan in het bijzonder aan WIZ, zijn opgedragen. Hierover het volgende.

In artikel 160 van de Gemeentewet zijn de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders vastgelegd. Dit artikel is in 2002 ingrijpend gewijzigd ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. In het kader van de ontvlechting van raad en college zijn de bestuursbevoegdheden van de Gemeentewet geconcentreerd bij het college en zijn de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad versterkt. Onder bestuursbevoegdheden kunnen bestuurstaken of uitvoerende taken worden verstaan.

In artikel 160, eerste lid, sub b, van de Gemeentewet is bepaald dat tot de bevoegdheden van het college behoort het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de raad. Voorbereiding van (door de gemeenteraad vast te stellen) beleid is derhalve een (bestuurs-)bevoegdheid van het college. In het kader van samenwerking in GR-verband kan het college dus wel degelijk voorbereiding van beleid opdragen aan het samenwerkingsverband. Bij de GRDB volgt dat ook uit de redactie van de bevoegdheidsoverdracht in artikel 5, tweede lid, onderdeel D. Zie bijv. onder D.1: "Ter uitvoering van het taakveld WIZ dragen de colleges alle uitvoerende taken en bevoegdheden, die bij of krachtens de hierna te noemen wetten, alsmede de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en uitvoeringsregelingen, aan de colleges zijn toegekend, over aan het dagelijks bestuur van de regeling".

Beleidsvoorbereiding is geen taak of bevoegdheid van de raad; de raad is in haar kaderstellende rol bevoegd tot het vaststellen van beleid (bijv. in beleidsnota's) en regelingen (verordeningen). Aan die bevoegdheid van de raad wordt niet getornd, deze blijft buiten de GR.

Overigens is het zo dat in het kader van wet- en regelgeving op het gebied van WIZ er ook beleidsvaststellende bevoegdheden aan de colleges zijn toegekend (bijv. op het gebied van de schuldhulpverlening). De colleges hebben die bevoegdheden niet aan het dagelijks bestuur van de GRDB overgedragen, beleid wordt door de colleges zelf vastgesteld. De voorbereiding daarvan (bijv. opstellen van concept beleidsstukken) gebeurt wel door WIZ.

Dat zou alleen anders zijn als de Bevelandse gemeenteraden deelnemer zouden worden aan de GRDB. Maar dat zou tegelijkertijd betekenen dat ook de raden hun bevoegdheden op het gebied van het sociaal domein voor het taakveld WIZ (deels) aan het bestuur van de GR zouden overdragen. In vergelijking met de overdracht van de collegebevoegdheden aan het dagelijks bestuur, zouden de raadsbevoegdheden dan bij het algemeen bestuur terecht moeten komen. Daar kleven drie nadelen aan:

- een samenstelling van het algemeen bestuur met alleen collegeleden zou dan niet passend zijn;
- het zou vreemd zijn dat de beleidsvaststelling van de gemeenteraden wel in GR-verband zou plaatsvinden en het vaststellen van beleid door de colleges niet;
- als het vaststellen van beleid op regionaal niveau in GRDB gaat plaatsvinden, wordt de uitkomst van de besluitvorming in het algemeen bestuur uniformerend, nl. een besluit bij meerderheid. Van couleur locale kan dan weinig tot geen sprake (meer) zijn.

De Rekenkamer stelt in het rapport op diverse plaatsen dat met het aangaan van de GRDB de gemeenteraad op afstand is geplaatst (zie bijv. blz. 40). Op basis van het vorenstaande kan worden geconstateerd dat dit niet zo is.

Door de volledige beleidsbevoegdheid van de raad buiten de GR te houden, behoudt de raad haar volledige vrijheid om haar kaderstellende bevoegdheid invulling te geven. Couleur locale is daarbij mogelijk. Uiteraard is er een spanningsveld tussen couleur locale enerzijds en de wens tot uniformering en harmonisering om de uitvoering efficiënter te maken anderzijds (Berenschot wijst daar ook op in het evaluatierapport), maar daarvan is de uitdaging om daar balans in te verkrijgen.

Tenslotte, er is eerder op gewezen, komt ook de controlerende bevoegdheid van de raad beter tot zijn recht als de raad zich houdt aan haar kaderstellende rol en de taken van het college (de uitvoering) niet overneemt.

De kaderstellende bevoegdheid, dus de bevoegdheid tot het vaststellen van beleid en het vaststellen van verordeningen, is het belangrijkste instrument dat de raad ten dienste staat om te sturen op het sociaal domein. Dat geldt voor het hele beleidsterrein en niet alleen ten aanzien van WIZ.

Voorts wijst de Rekenkamer op andere instrumenten die de raad kan gebruiken om de vinger aan de pols te houden van hoe het gaat in de uitvoering.

In mei/juni 2014 werden in de gemeenteraden van Borsele, Reimerswaal en Kapelle moties aangenomen waarin de colleges werden opgeroepen om afspraken te maken over de invloed van de raden op de GRDB. Naar aanleiding van die moties is een notitie geschreven die aan de gemeenteraden is aangeboden. De raad van Kapelle heeft de notitie op 28 oktober 2014 besproken.

In de notitie wordt een opsomming gegeven van de mogelijkheden / instrumenten waarover de gemeenteraden beschikken om invloed uit te (kunnen) oefenen op de GR:

- het verlenen van toestemming voor het aangaan, wijzigen of uitbreiden van de gemeenschappelijke regeling;
- het bepalen van het beleid voor die taakvelden waartoe zij wettelijk bevoegd zijn (en waaraan door de GR vervolgens uitvoering wordt gegeven);
- het kenbaar maken van een zienswijze ten aanzien van het ontwerp meerjarenbeleidsplan (als een soort kadernota) en de ontwerp begroting;
- het maken van bezwaar tegen de jaarstukken en jaarverslag;
- het vragen van informatie aan (de eigen vertegenwoordigers in) het algemeen en het dagelijks bestuur over het gevoerde en te voeren beleid en het in zijn algemeenheid vragen van inlichtingen;
- het ter verantwoording roepen van (de eigen vertegenwoordigers in) het algemeen en het dagelijks bestuur over het gevoerde en het te voeren beleid;
- het vragen van informatie aan het eigen college over het gevoerde en te voeren beleid ten aanzien van de GR en het in zijn algemeenheid vragen van inlichtingen;
- het ter verantwoording roepen van het eigen college over het gevoerde en te voeren beleid ten aanzien van de GR;
- de actieve informatieplicht van het eigen college.

De eerste vier instrumenten kunnen worden geschaard onder de kaderstellende rol⁶ en de overige vijf instrumenten onder de controlerende rol van de raad.

Gelet op de aangegeven instrumenten is de conclusie op pagina 39 over toezicht niet herkenbaar.

Uiteraard is het aan de betreffende raad en raadsleden op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze beïnvloedingsmogelijkheden. Wel kan worden gekeken hoe raad daarbij ondersteund kan worden teneinde het gebruik van die instrumenten en daarmee de invulling van die rollen 'naar behoren en optimaal' kan worden verbeterd.

6. Directieraad, directeur en regiegroep

Op de pagina's 18, 31, 34 en 35 wordt geschreven over de directieraad en regiegroep waaruit valt op te maken dat de Rekenkamer geen juist beeld heeft van de structuur van de GRDB. Hierover het volgende.

Directieraad

Tot de daadwerkelijke inwerkingtreding van de GRDB op 1 januari 2015 vormden de gemeentesecretarissen van de 5 Bevelandse gemeenten een directieraad. Deze directieraad had als taak om ambtelijk sturing te geven aan het traject van de totstandkoming en inwerkingtreding van de GR. Bij de feitelijke inwerkingtreding van de GR op 1 januari 2015, is de directieraad opgehouden te bestaan.

Directieraad speelt géén rol in de dagelijkse leiding van de GR (zoals gesteld op blz. 18).

Regiegroep

De directieraad is op 1 januari 2015 omgevormd tot regiegroep. In artikel 22 van de GRDB is bepaald dat de regiegroep namens de colleges van de deelnemende gemeenten inhoud en

⁶ In de notitie wordt ook nog ingegaan op de (beleids)bevoegdheidsverdeling tussen raad en college voor zover dat op de GRDB van toepassing is.

vorm geeft aan het opdrachtgeverschap aan de werkorganisatie. Voor de uitwerking van die taak stelt de regiegroep een reglement van orde vast.

De regiegroep heeft in januari 2015 een reglement van orde vastgesteld. In artikel 7 wordt het opdrachtgeverschap nader uitgewerkt in regels over de dienstverleningsovereenkomsten (dvo's) die worden afgesloten tussen de colleges en het bestuur van de GR.

De regiegroep vormt dus niet de directiefunctie van GRDB (zoals gesteld op blz. 34).

Directeur

In artikel 21 van de GRDB is bepaald dat de directeur de bestuursorganen van de regeling bijstaat in hun functioneren en ambtelijk secretaris is voor het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Daarnaast is de directeur belast met de dagelijkse leiding van de regeling. Sinds de feitelijke start van de GRDB op 1 januari 2015 vervult de gemeentesecretaris van Reimerswaal, de heer F. Marquinie, op interim-basis de functie van directeur. In verband hiermee maakt hij (formeel) geen deel uit van de regiegroep, maar is wel altijd bij de vergadering van de regiegroep aanwezig.

Op basis van een aanbeveling in het evaluatierapport van Berenschot over GRDB heeft het algemeen bestuur in het voorjaar een besluit genomen over de invulling van de directiefunctie. Op termijn zal de functie vervuld gaan worden door een directeur, onafhankelijk van de gemeenten.

7. Overige opmerkingen

Feitelijke of redactionele onjuistheden

- Blz. 6 en 7: "Het Rijk heeft de afgelopen jaren de taken uit de jeugdzorg, Wmo en Participatiewet aan de gemeenten overgedragen." Strikt genomen geldt dit alleen voor de Jeugdzorg. De in het kader van de decentralisaties overgedragen taken Wmo kwamen uit de AWBZ, terwijl de taken die onder de Participatiewet vallen al bij de gemeenten ondergebracht waren.
- Blz. 7, par. 1.2: "Per 1 januari 2015 is een aantal belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd. Als gevolg daarvan zijn veel van de gemeentelijke taken op het gebied van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen." Dit geldt alleen voor de nieuwe taken die onder de Wmo zijn gebracht. Taken op het gebied van de Wmo en Wsw waren al ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen (SWVO, De Betho), terwijl de colleges in 2013 al de GRDB waren aangegaan, waarin was vastgelegd dat taken op het gebied van sociale zaken en Wmo in samenwerking zouden worden uitgevoerd⁷. En voor de Jeugdwet is in 2014 al bepaald dat daarvoor zou worden aangesloten bij samenwerking op provinciaal niveau. Op basis hiervan kan ook de vraag worden gesteld of de daaropvolgende zin ("Gemeenteraden voelen zich hierdoor vaak op afstand gezet en hebben vaak het gevoel de grip op deze organisaties kwijt te zijn") ook opgaat voor de hier aan de orde zijnde onderdelen van het sociaal domein.
- Blz. 10, par. 2.1: "Per 1 januari 2015 zijn de Jeugdwet en de Wmo 2015 en de Participatiewet ook daadwerkelijk in werking getreden. Hiermee is de transitiefase afgerond en zijn gemeenten terecht gekomen in het zogenaamde transformatieproces". De overdracht van taken aan de gemeenten (dus het proces van de decentralisaties zelf) is een zelfstandig proces geweest. Pas toen die overdracht van taken was afgerond is de transitiefase in getreden. Na afronding daarvan volgt de transformatie. Er was dus sprake van drie fasen in plaats van 2.
- Blz. 11, bovenaan, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Gemeenten voerden al sinds 1994 de Wet voorzieningen gehandicapten uit, op basis waarvan vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en woonvoorzieningen werden verstrekt aan gehandicap-

⁷ In de door vijf college ondertekende intentieverklaring uit februari 2011 werd de intentie al uitgesproken om op het gebied van sociale zaken te gaan samenwerken.

ten. De Wvg is in 2007 opgegaan in de Wmo door toevoeging van o.a. de huishoudelijke hulp.

- Blz. 11, par. 2.3, gemeentelijk beleidskader. In de eerste alinea wordt aangegeven dat gemeenten in de Oosterschelderegio in de aanloop naar de transitie op het gebied van werk en inkomen, jeudzorg en Wmo hun bestuurskracht, capaciteit en kwaliteit hebben gebundeld om zich gezamenlijk voor te bereiden, wat heeft geresulteerd in verschillende kader- en beleidsnota's. Als eerste wordt dan de Kadernota verbonden partijen Kapelle genoemd. Maar dat is een nota die weinig met bundeling van bestuurskracht, capaciteit en kwaliteit te maken heeft noch met voorbereiding op de decentralisaties. De nota is alleen door de gemeenteraad van Kapelle vastgesteld voor het eigen handelen (omgaan met GR- en). Hoort deze nota dan wel in deze paragraaf thuis?
- Blz. 12/13: De gemeenteraad heeft op 11 maart 2014 (alleen) ingestemd met de Kadernota sociaal domein Oosterschelderegio 2014 en niet vastgesteld (zich dus niet eigen gemaakt). Datzelfde geldt voor de Regionale beleidsnota sociaal domein Oosterschelderegio 2015-2018. Het college heeft op 14 oktober 2014 ingestemd met deze regionale beleidsnota (en dus ook niet vastgesteld), terwijl deze vervolgens ter kennisname is aangeboden aan de gemeenteraad. Tegen deze achtergrond kan dus worden afgevraagd of deze beide nota's wel het predicaat van 'sturingsinstrument' dienen te krijgen zoals dat op blz. 29, onderaan, wordt gesteld. Zie ook blz. 32 bij de conclusies: de door de raad vastgestelde beleidskaders zitten in de beleidsnota's en verordeningen. Er is veel meer aanleiding om de bovenaan pagina 14 genoemde beleidsnota's en verordeningen als sturingsinstrumenten te bestempelen, omdat in deze stukken de raad haar beleid voor het sociaal domein (kaderstellend) heeft vastgesteld (zie ook hiervoor onder punt 5, beleidsvoorbereiding en WIZ). Overigens ontbreekt in het rijtje op blz. 14 nog de door de raad op 24 januari 2017 vastgestelde Kadernota Preventiebeleid Sociaal Domein gemeente Kapelle.
- Blz. 16, par. 3.2: bij deze toelichting op de historie van de samenwerking in het sociaal domein missen de GGD Zeeland en De Betho.
- Blz. 17, 2010: de intentieverklaring is door vijf colleges (en geen vier) ondertekend: Borsele, Kapelle, Goes, Noord-Beveland en Reimerswaal.
- Blz. 17, 20, 28: op diverse plaatsen in het rapport wordt gesproken over 'Cederhof', terwijl het om Cederhof Welzijn gaat, zijnde een onderdeel van de overkoepelende stichting Cederhof.
- Blz. 17, par. 3.3, opsomming spelersveld: voor de Wmo en voor de Jeugd ontbreekt het SMWO die ook taken op de beide onderdelen uitvoert. Hetzelfde op blz. 28 bovenaan.
- Blz. 18, bovenaan. Het taakveld Informatievoorziening is op 1 juli 2017 formeel in werking getreden. Er vallen dus nu 4 afdelingen onder de GR.
- Blz. 18, tweede alinea van onderen: "In 2013 is de GR vastgesteld in de colleges met toestemming van de raden (met overdracht van budgetbevoegdheid)". Onduidelijk is wat met dit laatste tussen haakjes wordt bedoeld. Er is geen sprake van budgetoverdracht. De GRDB dient, als alle andere GR- en, een begroting in en na vaststelling van deze begroting wordt de GR op basis van bevoorschotting bekostigd. De budgetten blijven in beheer bij de afzonderlijke gemeenten. Het voorstel is wel gedaan om budgetten rechtstreeks naar de GRDB te laten overdragen, maar daar is niet toe besloten. Dezelfde alinea: formeel is het personeel uit dienst van de gemeente en in dienst van de GR gegaan.
- Blz. 19, onderaan: de rol van het SWVO op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt niet benoemd. Dit zijn dezelfde als op blz. 21 wordt beschreven voor de jeudzorg.
- Blz. 20, bovenaan: in de eerste drie alinea's staat drie keer beschreven hoe het SWVO is georganiseerd. Een organogram zoals op blz. 21 zou duidelijker zijn.
- Blz. 20, onderaan: het kopje moet eigenlijk 'Cederhof Welzijn' luiden, omdat alleen dat onderdeel van Cederhof voor de gemeente van belang is. De beschrijving van de relatie tussen gemeente en Cederhof Welzijn is weergegeven in de laatste alinea.

- Blz. 21, bovenaan: het kopje dient eigenlijk te luiden: 'Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland'. Bij de opsomming van de taken en rol moet bij het eerste bolletje "zorg" worden vervangen door 'jeugdzorg'.
- Blz. 22, par. 3.5, tweede alinea: waar doelt het gestelde "via de delegatiebesluiten" op? Wordt bedoeld dat raden, colleges en burgemeester alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan als zij daartoe via delegatiebesluiten bevoegd zijn geworden? (Wat juridisch niet juist is, het aangaan van een GR kan ook op basis van een originele bevoegdheidstoekenning plaatsvinden). Of wordt bedoeld dat de gemeenschappelijke regelingen via delegatiebesluiten tot stand komen? (wat ook juridisch gezien niet juist is, omdat de bevoegdheidsoverdracht plaatsvindt als onderdeel van het besluit tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling).
- Blz. 26, par. 4.2.1: in de tekst ontbreken een paar essentiële taken op het gebied van het sociaal domein, te weten de lokale toegang tot de jeugdhulp (doet de gemeente zelf), het gezondheidsbeleid en het onderwijsbeleid. In het schema ontbreekt het Gebiedsteam Jeugd, de lokale toegang tot jeugdhulp.
- In het schema op blz. 27 bovenaan mist de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland die bij de GGD is ondergebracht.
- Blz. 28, bovenste alinea: de gemeente Kapelle voert zowel de frontoffice- als de backoffice-functie zelf uit.
- Blz. 29, tweede alinea van boven: gesteld wordt dat volgens het rapport van de Commissie Spiegelring Zeeland, een dominantie van de provincie kan worden ondervangen om in een OZO alleen portefeuillehouders zitting te laten nemen, omdat dan de gemeentelijke aangelegenheden beter aansluiten bij een Inter Bestuurlijk Programma. Dit advies is in het rapport Samenwerkingskracht in Zeeland #HOE DAN? niet te vinden. Het advies van de commissie is om:
 - de 'bestuurlijke drukte' te saneren en te komen tot een OZO;
 - de inhoudelijke thema's te agenderen in afzonderlijke PH-overleggen, maar dat is heel iets anders.
- Blz. 29, Conclusie t.a.v. organisatie: "oprichting nieuwe GR- en": eigenlijk is er maar één nieuwe GR opgericht, de GRDB.
- Blz. 30, vijfde en zesde alinea van boven: ook de SWVO initieert regelmatig (actieve) informatieavonden voor raadsleden en werkt ook aan de ontwikkeling van een dashboard.
- Blz. 31, eerste alinea van boven: "Dit houdt in dat informatie (...) niet rechtstreeks vanuit de GR wordt verstrekt". Zoals eerder aangegeven initieert de GRDB regelmatig actieve informatiebijeenkomsten, maar er verschijnt ook regelmatig een nieuwsbrief. Aanvullend wordt er derhalve wel degelijk rechtstreeks informatie verstrekt aan raden en raadsleden.
- Blz. 31, onderaan: "bij de totstandkoming kadernota", dit gaat over de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio 2014.
- Blz. 32, bovenaan: er is in het proces rondom de totstandkoming/actualisatie van de Kadernota Sociaal Domein nog maar één bijeenkomst geweest, dus geen "bijeenkomsten" en dit was een interactieve bijeenkomst waarbij vooral (advies)raadsleden hun input gaven.
- Blz. 34, tweede alinea van boven: "taakvelden van SWVO en GRDB elkaar deels overlappen". Raakvlakken zijn er zeker, overlap is er niet meer of minder dan dat er overlap is op alle gebieden en bij alle spelers binnen het sociaal domein; er wordt immers integraal gewerkt.
- Blz. 34, derde alinea van boven: "Omdat GRDB vooral een initiatief is geweest van de burgemeesters en de portefeuillehouders hier weinig invloed op hebben gehad, is een (moet zijn: er) wel een periode geweest met een hoop 'bestuurlijk gedoe' over de rol en positie van GRDB en die van het SWVO". Deze constatering komt voor rekening van de Rekenkamer, maar roept vragen op. Overigens kan bij de hele alinea vraagtekens worden geplaatst bij de relevantie in het kader van het onderzoek.

- Blz. 35, eerste alinea: "Besluitvorming binnen de GRDB loopt dus via het deelnemers-overleg, POHO, vervolgens de regiegroep en tenslotte het bestuur. Dit is onjuist. Het POHO adviseert rechtstreeks aan het dagelijks bestuur. De regiegroep heeft een zelfstandige adviespositie, hoofdzakelijk op het gebied van bedrijfsvoering en het opdrachtgeverschap, aan dagelijks en algemeen bestuur.
- Blz. 35, tweede alinea van onderen: GRDB wordt dus d.m.v. DVO's aangestuurd door de deelnemende colleges (in plaats van gemeenten).
- Blz. 37, conclusies, eerste bolletje: zie eerdere opmerking over overlap/raakvlakken.
- Blz. 37, conclusies, derde bolletje:
 - De raad heeft op 11 juli 2017 besloten de Monitor Sociaal Domein als verantwoordingsinstrument te laten vervallen, omdat de verantwoording vanaf 2017 op een transparante wijze kon plaatsvinden in het nieuwe format van de bestuursrapportage;
 - zowel GRDB als SWVO brengen regelmatig nieuwsbrieven uit.
- Blz. 38, conclusies t.a.v. verantwoording, eerste bolletje: de raad of raadsleden kunnen wel degelijk de eigen vertegenwoordigers in het algemeen of het dagelijks bestuur ter verantwoording roepen over het door die vertegenwoordiger gevoerde en het te voeren beleid (zie hiervoor onder punt 5, beleidsvoorbereiding en WIZ).
- Blz. 37 en 38: hoewel op pagina 8 de deelvraag 12 onder het kopje verantwoording en toezicht wordt geplaatst, wordt in de paragrafen 4.2.4 en 4.2.5 afzonderlijk op de vraag ingegaan. Ware het niet beter om dit tot één paragraaf te maken. Hierdoor kunnen de conclusies ook beter tot zijn recht komen., omdat verantwoording en toezicht zo aan elkaar gerelateerd zijn. Nu komt het een beetje gekunsteld over. De controlerende rol van de raad gaat immers ook over verantwoording.
- Blz. 39, par. 4.3, punt 1: gelet op de gestelde hoofdvraag ("hoe is invulling gegeven aan de transitie en transformatie?") kan geconstateerd worden dat in de twee alinea's daaronder (absoluut) geen antwoord op die vraag wordt gegeven.
- Blz. 39, punt 2: de GR-en worden al heel lang via bevoorschotting gefinancierd.
- Blz. 40, laatste alinea: "Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat de Kadernota Sociaal domein Oosterschelderegio nauwelijks concrete doelen en indicatoren, opgesteld door de gemeenteraden, bevat. (...) Men kan hierbij niet spreken van een strategisch kader voor de raad." Dit klopt helemaal. De gemeenteraad heeft dan ook slechts ingestemd met deze Kadernota en niet vastgesteld. De raad behoudt hiermee de ruimte om zelf het (eigen) strategisch kader inhoudelijk te bepalen (met doelen en indicatoren) om de lokale inbreng te kunnen blijven bepalen.

Type- en spellingsfouten

- Blz. 8, par. 1.4, onder punt 3: "toekomst" moet zijn "toekomst".
- Blz. 8, par. 1.4, onder punt 12: "zijn controlerende rol" moet zijn "haar controlerende rol".
- Blz. 16, par. 3.2, 1980: "opgerichting" moet zijn "oprichting".
- Blz. 11, par. 2.2, onder Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: "ene" moet zijn "een".
- Blz. 20, kopje middenin: "Oosterschelderegio" moet zijn "Oosterschelderegio".
- Blz. 27, onder het schema: "Let op: SWOV moet zijn SWOV!". Het moet toch echt SWVO zijn!
- Blz. 29, derde alinea van boven: "overlegplatvormen" moet zijn "overlegplatformen".
- Blz. 30, vierde alinea van boven: "bepaalt" moet zijn "bepaald".
- Blz. 30, derde alinea van onderen: "onderscheidt" moet zijn "onderscheid".
- Blz. 35, schema: "Borselle" moet zijn "Borsele".
- Blz. 36, tweede alinea van boven: "Op dit moment gewerkt..." moet zijn "Op dit moment wordt gewerkt..."
- Blz. 36, vierde alinea van onderen: Cederhof Welzijn ontving in 2017 een subsidie van € 247.000,--.
- Blz. 37, tweede bolletje conclusies: "concluseert" moet zijn "concludeert".

8. Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

Gelet op het vorenstaande wordt hierop slechts kort ingegaan. De Rekenkamer kan bezien hoe zij op basis van de reactie van het college (al dan niet) tot een nieuwe invulling van dit hoofdstuk komt. Wel kan worden geconstateerd dat (zoals onder punt 1, onderzoeksdoelstelling, hiervoor al is aangegeven) het onderscheid tussen bevoegdheden van de raad en van het college door elkaar lopen. Aanbevelingen over het VZG-model, demandmanagement en DVO's betreffen de bevoegdheid van het college, en moeten de aanbevelingen ook geacht worden te zijn gericht aan het college en niet aan de raad.

Kapelle, 4 september 2018.

6.2 Nawoord rekenkamer

Aan de hand van de wederhoorreactie van het college komen wij tot de navolgende reactie. Per opmerking van de gemeente geven we aan of we de opmerking overnemen en verwerken of we daar een andere mening over hebben of deze voor kennisgeving aan nemen.

	Wederhoorreactie college gemeente Kapelle	Reactie rekenkamer
	Algemeen inhoudelijke opmerkingen	
1	Voor de invulling van de hoofdvragen van het onderzoek wordt aangesloten bij de governanceaspecten uit het VZG-rapport "Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen" uit 2009. De in het rapport gekozen uitwerking daarvan leidt tot veel aandacht voor structuur en organisatie. Zo wordt er veel aandacht besteed aan de wijze waarop de governance van samenwerkingsverbanden op onderdelen al dan niet anders zou kunnen worden opgezet. Daarbij komt onvoldoende helder tot zijn recht ten aanzien van welke aspecten de gemeenteraad eigenstandige bevoegdheden heeft (en kaderstellend kan opereren) en waar het college bevoegdheden heeft (en waar de gemeenteraad controlerend kan opereren).	De rekenkamer heeft zich bij dit onderzoek inderdaad gebaseerd op het VZG-rapport "Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen" uit 2009 en het VZG-rapport "Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen" uit 2015. Deze rapporten vormden ook de basis voor de Nota Verbonden Partijen Kapelle. Om de kaderstellende en controlerende rol van de raad uit te kunnen oefenen dient zij zicht te hebben op alle aspecten van de governance. Wij onderzoeken en beschrijven in dit rapport zaken met name door de "bril" van de gemeenteraad.
2	Wat betreft de inrichting van de intergemeentelijke samenwerkingen (en de complexiteit daarvan) besteedt de Rekenkamer in het rapport onvoldoende aandacht aan de bestuurlijke keuzen die in het verleden zijn gemaakt en de daarbij gehanteerde afwegingen (met name in 2013).	De rekenkamer heeft kennis genomen van de besluiten aangaande de Zeeuws brede aanpak Jeugdzorg en de samenwerking o.h.g.v. sociale zaken en (uitvoerende) zorgvoorzieningen binnen de GR Samenwerking de Bevelanden (zie bijlage 3 bij wederhoorreactie), maar ziet hierbij geen noodzaak de tekst en ons standpunt ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van het sociaal domein te wijzigen. We benoemen in het rapport de globale geschiedenis en context

		waarin e.e.a. is ontstaan. Hetgeen ons inziens voldoende is voor dit rapport.
3	In het rapport maakt de Rekenkamer onderscheid tussen een "collegemodel" en een "raadsmodel" als het gaat over de inrichting van de GR Samenwerking De Bevelanden. Daarbij wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat er een vrije keuze bestaat om voor het ene of voor het andere model te kiezen, waarbij het raadsmodel bovendien als ideaal wordt beschouwd. Het te hanteren model hangt echter onlosmakelijk samen met de aard van de overgedragen bevoegdheden.	Binnen de Wgr is vastgelegd dat bij een gemeenschappelijke regeling gekozen <i>kan</i> worden voor het zogenaamde collegemodel. De rekenkamer is niet op de hoogte van het bestaan van een <i>verplichting</i> om voor een dergelijk model te kiezen.
4	De conclusie van de Rekenkamer dat de sturing van de GR Samenwerking De Bevelanden niet aan het normenkader van de VZG zou voldoen kunnen we niet delen. In het rapport van de Rekenkamer wordt in elk geval onvoldoende aandacht besteed aan de daarbij relevante overwegingen.	Aangezien de gemeenschappelijke regeling de Bevelanden niet conform de modelregeling van de VZG is opgesteld (zie ook punt 3), meent de rekenkamer te kunnen concluderen dat de sturing van GRDB (middels het collegemodel) niet voldoet aan het normenkader van de VZG.
5	Bij het voorstel om de gemeenteraden meer sturing te geven op de gemeenschappelijke regeling door in te zetten op dienstverleningsovereenkomsten en demandmanagement, besteedt de Rekenkamer onvoldoende aandacht aan de omstandigheid dat de vaststelling van dienstverleningsovereenkomsten behoort tot de uitvoeringstaak van de colleges.	Naar aanleiding van deze opmerking heeft de rekenkamer in de definitieve versie van het rapport de volgende zin op pag. 31 toegevoegd: <i>"Het college stelt de DVO op en vast. Zodra de raad beschikt over haar eigen strategische beleidskader (Kadernota Sociaal Domein), kan het college deze bij het opstellen van de DVO's als leidraad gebruiken en kan de raad de DVO's hieraan toetsen."</i>
6	De Rekenkamer lijkt (ten onrechte) te veronderstellen dat beleidsvoorbereiding niet tot de uitvoeringstaak van de colleges hoort.	Zonder de bevoegdheden van het college t.a.v. beleidsvoorbereiding ter discussie te stellen, wil de rekenkamer hierbij nogmaals nadrukkelijk stellen dat de raad te allen tijde verantwoordelijk is voor het (laten) opstellen van een <i>strategisch</i> beleidskader, aangezien de raad het hoogste bestuurlijke orgaan binnen de gemeente is.

		Daarnaast wijzen we hierbij ook nog op het document van de VNG: “ Intergemeentelijke samenwerking toegepast” (Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen), pag. 12.
7	In het rapport worden de rollen en taken van directie-raad, regiegroep en directeur binnen de GR Samenwerking De Bevelanden niet goed onderscheiden.	Naar aanleiding van de opmerkingen hebben wij de tekst in de definitieve versie op dit punt aangepast.
Specifieke opmerkingen (zie bijlage bij wederhoorreactie)		
8	Blz. 6 en 7: “Het Rijk heeft de afgelopen jaren de taken uit de jeugdzorg, Wmo en Participatiewet aan de gemeenten overgedragen.” Strikt genomen geldt dit alleen voor de Jeugdzorg. De in het kader van de decentralisaties overgedragen taken Wmo kwamen uit de AWBZ, terwijl de taken die onder de Participatiewet vallen al bij de gemeenten ondergebracht waren.	Dank voor deze nuancering . De rekenkamer heeft deze echter niet in de tekst meegenomen.
9	Blz. 7, par. 1.2: “Per 1 januari 2015 is een aantal belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd. Als gevolg daarvan zijn veel van de gemeentelijke taken op het gebied van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015 overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen.” Dit geldt alleen voor de nieuwe taken die onder de Wmo zijn gebracht. Taken op het gebied van de Wmo en Wsw waren al ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen (SWVO, De Betho), terwijl de colleges in 2013 al de GRDB waren aangegaan, waarin was vastgelegd dat taken op het gebied van sociale zaken en Wmo in samenwerking zouden worden uitgevoerd. En voor de Jeugdwettaken is in 2014 al bepaald dat daarvoor zou worden aangesloten bij samenwerking op provinciaal niveau. Op basis hiervan kan ook de vraag worden gesteld of de daaropvolgende zin (“Gemeenteraden voelen zich hierdoor vaak op afstand gezet en hebben vaak het gevoel de grip op deze organisaties kwijt te zijn”) ook opgaat voor de hier aan de orde zijnde onderdelen van het sociaal domein.	Dank voor deze nuancering. De rekenkamer heeft deze als voetnoot toegevoegd, maar ziet verder geen noodzaak om de zin “Gemeenteraden voelen zich vaak op afstand gezet en hebben vaak het gevoel de grip op deze organisaties kwijt te zijn” verder aan te passen. Zie verder hoofdstuk 3 van het VZG-rapport “Aanpak voor een goede samenwerking” (2015), waarin ook gerefereerd wordt aan dit landelijke beeld rondom de problematiek die GR-en in zijn algemeenheid met zich meebrengen.
10	Blz. 10, par. 2.1: “Per 1 januari 2015 zijn de Jeugdwet en de Wmo 2015 en de Participatiewet ook daadwerkelijk in werking getreden. Hiermee is de transitiefase afgerond en zijn gemeenten terecht gekomen in het zogenaamde transformatieproces”. De overdracht van	Dank voor deze nuancering. Deze is echter niet overgenomen in de tekst. De rekenkamer volgt de meest gebruikelijke terminologie.

	taken aan de gemeenten (dus het proces van de decentralisaties zelf) is een zelfstandig proces geweest. Pas toen die overdracht van taken was afgerond is de transitiefase in getreden. Na afronding daarvan volgt de transformatie. Er was dus sprake van drie fasen in plaats van 2.	
11	Blz. 11, bovenaan, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Gemeenten voerden al sinds 1994 de Wet voorzieningen gehandicapten uit, op basis waarvan vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en woonvoorzieningen werden verstrekt aan gehandicapten. De Wvg is in 2007 opgegaan in de Wmo door toevoeging van o.a. de huishoudelijke hulp.	Dank voor deze nuancering. De rekenkamer heeft de tekst hierop aangepast.
12	Blz. 11, par. 2.3, gemeentelijk beleidskader. In de eerste alinea wordt aangegeven dat gemeenten in de Oosterschelderegio in de aanloop naar de transities op het gebied van werk en inkomen, jeudgzorg en Wmo hun bestuurskracht, capaciteit en kwaliteit hebben gebundeld om zich gezamenlijk voor te bereiden, wat heeft geresulteerd in verschillende kader- en beleidsnota's. Als eerste wordt dan de Kadernota verbonden partijen Kapelle genoemd. Maar dat is een nota die weinig met bundeling van bestuurskracht, capaciteit en kwaliteit te maken heeft noch met voorbereiding op de decentralisaties. De nota is alleen door de gemeenteraad van Kapelle vastgesteld voor het eigen handelen (omgaan met GR- en). Hoort deze nota dan wel in deze paragraaf thuis?	De rekenkamer kan zich niet vinden in deze opmerking over de positie van de Kadernota Verbonden Partijen Kapelle. De rekenkamer ziet deze nota als de basis voor gemeentelijke samenwerking, waarin het gemeentebestuur (college + raad) heeft beschreven hoe om te gaan met huidige en toekomstige verbonden partijen. Vandaar dat deze is opgenomen als onderdeel van het gemeentelijk beleidskader.
13	Blz. 12/13: De gemeenteraad heeft op 11 maart 2014 (alleen) ingestemd met de Kadernota sociaal domein Oosterschelderegio 2014 en niet vastgesteld (zich dus niet eigen gemaakt). Datzelfde geldt voor de Regionale beleidsnota sociaal domein Oosterschelderegio 2015-2018. Het college heeft op 14 oktober 2014 ingestemd met deze regionale beleidsnota (en dus ook niet vastgesteld), terwijl deze vervolgens ter kennisname is aangeboden aan de gemeenteraad. Tegen deze achtergrond kan dus worden afgevraagd of deze beide nota's wel het predicaat van 'sturingsinstrument' dienen te krijgen zoals dat op blz. 29, onderaan, wordt gesteld. Zie ook blz. 32 bij de conclusies: de door de raad vastgestelde beleidskaders zitten in de beleidsnota's en verordeningen. Er is veel meer aanleiding om de bovenaan pagina 14 genoemde beleidsnota's en verordeningen als sturingsinstrumenten te bestempelen, om-	In het raadsvoorstel van 11 maart 2014 wordt de raad inderdaad gevraagd in te stemmen met de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio. Zowel in de agenda van betreffende raadsvergadering als in de motie CU wordt gesproken over vaststelling van de kadernota. De rekenkamer gaat er dus vanuit dat deze nota's als sturingsinstrument beschouwd kunnen worden. Kadernota Preventiebeleid Soci-

	dat in deze stukken de raad haar beleid voor het sociaal domein (kaderstellend) heeft vastgesteld (zie ook hiervoor onder punt 5, beleidsvoorbereiding en WIZ). Overigens ontbreekt in het rijtje op blz. 14 nog de door de raad op 24 januari 2017 vastgestelde Kadernota Preventiebeleid Sociaal Domein gemeente Kapelle.	aal Domein gemeente Kapelle is in de tekst toegevoegd.
14	Blz. 16, par. 3.2: bij deze toelichting op de historie van de samenwerking in het sociaal domein missen de GGD Zeeland en De Betho.	GR de Betho wordt nader toege-licht op pag.19, GGD Zeeland zien we als een provinciale samenwerking.
15	Blz. 17, 2010: de intentieverklaring is door vijf colleges (en geen vier) ondertekend: Borsele, Kapelle, Goes, Noord-Beveland en Reimerswaal.	Dit is in de tekst aangepast.
16	Blz. 17, 20, 28: op diverse plaatsen in het rapport wordt gesproken over 'Cederhof', terwijl het om Cederhof Welzijn gaat, zijnde een onderdeel van de overkoepelende stichting Cederhof.	Cederhof is sinds 2014 ingevoerd als werknaam voor de Stichting Ouderenzorg Kapelle. Ons inziens wordt bij de beschrijving van Cederhof (pag. 26) uitgelegd dat met name het onderdeel Cederhof Welzijn taken voor de gemeente Kapelle uitvoert.
17	Blz. 17, par. 3.3, opsomming spelersveld: voor de Wmo en voor de Jeugd ontbreekt het SMWO die ook taken op de beide onderdelen uitvoert. Hetzelfde op blz. 28 bovenaan.	Dit is in de tekst aangepast.
18	Blz. 18, bovenaan. Het taakveld Informatievoorziening is op 1 juli 2017 formeel in werking getreden. Er vallen dus nu 4 afdelingen onder de GR.	Dit is in de tekst aangepast.
19	Blz. 18, tweede alinea van onderen: "In 2013 is de GR vastgesteld in de colleges met toestemming van de raden (met overdracht van budgetbevoegdheid)". Onduidelijk is wat met dit laatste tussen haakjes wordt bedoeld. Er is geen sprake van budgetoverdracht. De GRDB dient, als alle andere GR- en, een begroting in en na vaststelling van deze begroting wordt de GR op basis van bevoorschotting bekostigd. De budgetten blijven in beheer bij de afzonderlijke gemeenten. Het voorstel is wel gedaan om budgetten rechtstreeks naar de GRDB te laten overdragen, maar daar is niet toe besloten.	Dit is in de tekst aangepast.
20	Dezelfde alinea: formeel is het personeel uit dienst van de gemeente en in dienst van de GR gegaan.	Dit is in de tekst aangepast.
21	Blz. 19, onderaan: de rol van het SWVO op het terrein	Dank voor deze aanvulling, dit is

	van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt niet benoemd. Dit zijn dezelfde als op blz. 21 wordt beschreven voor de jeugdzorg.	in de tekst aangepast.
22	Blz. 20, bovenaan: in de eerste drie alinea's staat drie keer beschreven hoe het SWVO is georganiseerd. Een organogram zoals op blz. 21 zou duidelijker zijn.	De rekenkamer heeft deze dubbeling in de tekst aangepast.
23	Blz. 20, onderaan: het kopje moet eigenlijk 'Cederhof Welzijn' luiden, omdat alleen dat onderdeel van Cederhof voor de gemeente van belang is. De beschrijving van de relatie tussen gemeente en Cederhof Welzijn is weergegeven in de laatste alinea.	Zie beantwoording onder punt 16 in deze wederhoorreactie.
24	Blz. 21, bovenaan: het kopje dient eigenlijk te luiden: 'Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland'. Bij de opsomming van de taken en rol moet bij het eerste bolletje "zorg" worden vervangen door 'jeugdzorg'.	Dit is in de tekst aangepast.
25	Blz. 22, par. 3.5, tweede alinea: waar doelt het gestelde "via de delegatiebesluiten" op? Wordt bedoeld dat raden, colleges en burgemeester alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan als zij daartoe via delegatiebesluiten bevoegd zijn geworden? (Wat juridisch niet juist is, het aangaan van een GR kan ook op basis van een originele bevoegdheidstoekenning plaatsvinden). Of wordt bedoeld dat de gemeenschappelijke regelingen via delegatiebesluiten tot stand komen? (wat ook juridisch gezien niet juist is, omdat de bevoegdheidsoverdracht plaatsvindt als onderdeel van het besluit tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling).	Naar aanleiding van deze opmerking is dit in de tekst aangepast conform Wgr 2015 (art. 1, lid 1).
26	Blz. 26, par. 4.2.1: in de tekst ontbreken een paar essentiële taken op het gebied van het sociaal domein, te weten de lokale toegang tot de jeugdhulp (doet de gemeente zelf), het gezondheidsbeleid en het onderwijsbeleid. In het schema ontbreekt het Gebiedsteam Jeugd, de lokale toegang tot jeugdhulp.	Deze taken zijn aan de tekst toegevoegd. De schema's van de Algemene Rekenkamer zijn niet aangepast. Deze zijn destijds ter verificatie aan de gemeente aangeboden en vervolgens verspreid.
27	In het schema op blz. 27 bovenaan mist de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland die bij de GGD is ondergebracht.	Zie vorige punt.
28	Blz. 28, bovenste alinea: de gemeente Kapelle voert zowel de frontoffice- als de backoffice-functie zelf uit.	Dit is in de tekst aangepast
29	Blz. 29, tweede alinea van boven: gesteld wordt dat volgens het rapport van de Commissie Spiegelring Zeeland, een dominantie van de provincie kan worden	Dit is in de tekst aangepast

	ondervangen om in een OZO alleen portefeuillehouders zitting te laten nemen, omdat dan de gemeentelijke aangelegenheden beter aansluiten bij een Inter Bestuurlijk Programma. Dit advies is in het rapport Samenwerkingskracht in Zeeland #HOE DAN? niet te vinden. Het advies van de commissie is om: · de ‘bestuurlijke drukte’ te saneren en te komen tot een OZO; · de inhoudelijke thema’s te agenderen in afzonderlijke PH-overleggen, maar dat is heel iets anders.	
30	Blz. 29, Conclusie t.a.v. organisatie: “oprichting nieuwe GR- en”: eigenlijk is er maar één nieuwe GR opgericht, de GRDB.	Dit is in de tekst aangepast
31	Blz. 30, vijfde en zesde alinea van boven: ook de SWVO initieert regelmatig (actieve) informatieavonden voor raadsleden en werkt ook aan de ontwikkeling van een dashboard.	Dit is aan de tekst toegevoegd.
32	Blz. 31, eerste alinea van boven: “Dit houdt in dat informatie (...) niet rechtstreeks vanuit de GR wordt verstrekt”. Zoals eerder aangegeven initieert de GRDB regelmatig actieve informatiebijeenkomsten, maar er verschijnt ook regelmatig een nieuwsbrief. Aanvullend wordt er derhalve wel degelijk rechtstreeks informatie verstrekt aan raden en raadsleden.	Dit is in de tekst aangepast.
33	Blz. 31, onderaan: “bij de totstandkoming kadernota”, dit gaat over de Kadernota Sociaal Domein Oosterschelderegio 2014.	Dit is in de tekst aangepast.
34	Blz. 32, bovenaan: er is in het proces rondom de totstandkoning/actualisatie van de Kadernota Sociaal Domein nog maar één bijeenkomst geweest, dus geen “bijeenkomsten” en dit was een interactieve bijeenkomst waarbij vooral (advies)raadsleden hun input gaven.	Dit is in de tekst aangepast.
35	Blz. 34, tweede alinea van boven: “taakvelden van SWVO en GRDB elkaar deels overlappen”. Raakvlakken zijn er zeker, overlap is er niet meer of minder dan dat er overlap is op alle gebieden en bij alle spelers binnen het sociaal domein; er wordt immers integraal gewerkt.	Voor kennisgeving aangenomen.
36	Blz. 34, derde alinea van boven: “Omdat GRDB vooral een initiatief is geweest van de burgemeesters en de portefeuillehouders hier weinig invloed op hebben gehad, is een (moet zijn: er) wel een periode geweest met een hoop ‘bestuurlijk gedoe’ over de rol en positie van GRDB en die van het SWVO”. Deze constatering	Deze constatering komt inderdaad voor rekening van de rekenkamer, maar moet gezien worden in het licht van onderzoeksvraag 6 (hoe zijn de rollen en taken verdeeld tussen de ver-

	komt voor rekening van de Rekenkamer, maar roept vragen op. Overigens kan bij de hele alinea vraagtekens worden geplaatst bij de relevantie in het kader van het onderzoek.	schillende spelers, maar ook tussen de verschillende gemeenten?).
37	Blz. 35, eerste alinea: “Besluitvorming binnen de GRDB loopt dus via het deelnemersoverleg, POHO, vervolgens de regiegroep en tenslotte het bestuur. Dit is onjuist. Het POHO adviseert rechtstreeks aan het dagelijks bestuur. De regiegroep heeft een zelfstandige adviespositie, hoofdzakelijk op het gebied van bedrijfsvoering en het opdrachtgeverschap, aan dagelijks en algemeen bestuur.	Dit is in de tekst aangepast.
38	Blz. 35, tweede alinea van onderen: GRDB wordt dus d.m.v. DVO's aangestuurd door de deelnemende colleges (in plaats van gemeenten).	Dit is in de tekst aangepast.
39	Blz. 37, conclusies, eerste bolletje: zie eerdere opmerking over overlap/raakvlakken.	Zie beantwoording punt 35.
40	Blz. 37, conclusies, derde bolletje: - De raad heeft op 11 juli 2017 besloten de Monitor Sociaal Domein als verantwoordingsinstrument te laten vervallen, omdat de verantwoording vanaf 2017 op een transparante wijze kon plaatsvinden in het nieuwe format van de bestuursrapportage; - zowel GRDB als SWVO brengen regelmatig nieuwsbrieven uit.	Dit is in de tekst aangepast.
41	Blz. 38, conclusies t.a.v. verantwoording, eerste bolletje: de raad of raadsleden kunnen wel degelijk de eigen vertegenwoordigers in het algemeen of het dagelijks bestuur ter verantwoording roepen over het door die vertegenwoordiger gevoerde en het te voeren beleid (zie hiervoor onder punt 5, beleidsvoorbereiding en WIZ).	Dit is in de tekst aangepast.
42	Blz. 37 en 38: hoewel op pagina 8 de deelvraag 12 onder het kopje verantwoording en toezicht wordt geplaatst, wordt in de paragrafen 4.2.4 en 4.2.5 afzonderlijk op de vraag ingegaan. Ware het niet beter om dit tot één paragraaf te maken. Hierdoor kunnen de conclusies ook beter tot zijn recht komen., omdat verantwoording en toezicht zo aan elkaar gerelateerd zijn. Nu komt het een beetje gekunsteld over. De controlerende rol van de raad gaat immers ook over verantwoording.	Hoewel de rekenkamer onderschrijft dat verantwoording en toezicht aan elkaar gerelateerd zijn, willen wij in dit hoofdstuk de indeling van de conclusies aan de hand van het door de VZG gebruikte governance-model handhaven.

43	Blz. 39, par. 4.3, punt 1: gelet op de gestelde hoofdvraag ("hoe is invulling gegeven aan de transitie en transformatie?") kan geconstateerd worden dat in de twee alinea's daaronder (absoluut) geen antwoord op die vraag wordt gegeven.	Zie paragraaf 1.6, afbakening van het onderzoek.
44	Blz. 39, punt 2: de GR-en worden al heel lang via bevoorschotting gefinancierd.	Dit is in de tekst aangepast.
45	Blz. 40, laatste alinea: "Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat de Kadernota Sociaal domein Oosterschelderegio nauwelijks concrete doelen en indicatoren, opgesteld door de gemeenteraden, bevat. (...) Men kan hierbij niet spreken van een strategisch kader voor de raad." Dit klopt helemaal. De gemeenteraad heeft dan ook slechts ingestemd met deze Kadernota en niet vastgesteld. De raad behoudt hiermee de ruimte om zelf het (eigen) strategisch kader inhoudelijk te bepalen (met doelen en indicatoren) om de lokale inbreng te kunnen blijven bepalen.	Voor kennisgeving aangenomen. Zie ook punt 13 van deze wederhoorreactie.
46	Het college constateert dat het onderscheid tussen bevoegdheden van de raad en van het college in dit onderzoek door elkaar lopen. Aanbevelingen over het VZG-model, demandmanagement en DVO's betreffen de bevoegdheid van het college, dus worden de aanbevelingen omtrent deze punten geacht gericht te worden aan het college en niet aan de raad.	Dit onderzoek wordt aan de raad gepresenteerd. De gemeenteraad kan zelf bepalen welke aanbevelingen uit dit rapport worden overgenomen, en vervolgens het college van B&W de opdracht geven de aanbevelingen verder uit te werken. Ons inziens geldt dit ook voor de aanbevelingen omtrent het VZG-model, demandmanagement en DVO's.

AB	Algemeen Bestuur
AMW	Algemeen Maatschappelijk Werk
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AR	Algemene Rekenkamer
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BMC	Organisatie- Advieskantoor
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum indicatiestelling
CJG	Centrum Jeugd en Gezin
DB	Dagelijks bestuur
DVO	Dienstverleningovereenkomst
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke GezondheidZorg
GR	Gemeenschappelijke regeling
GRDB	Gemeenschappelijke regeling de Bevelanden
ICT	Informatie Communicatie Technologie
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werk- nemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere arbeidsongeschikte Zelfstandigen
IPO	Inter Provinciaal Overleg
IBP	Inter bestuurlijk Programma,overlegRijk,Provincie,Waterschap en gemeen- ten
OZO	Overleg Zeeuwse Overheden
POHO	Portefeuillehoudersoverleg
P&O	Personeel en organisatie
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
3-D	3 Decentralisaties
Scoop	Zeeuws instituut voor sociale en culturele ontwikkeling
SWVO	Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelde regio
VNG/King	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VZG	Vereniging Zeeuwse Gemeenten
Vektis	Levert administratieve uitvoeringsprocessen voor de zorg
WLZ	Wet Langdurige Zorg
WWB	Wet Werk en Bijstand
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
Wajong	Wet Arbeidsvoorziening jonggehandicapten
Wgr2015	Wet gemeenschappelijke Regelingen 2015
WIZ	Werk,Inkomen en Zorg, afdeling van GRDB
Z4	Overleg Goes,Middelburg,Terneuzen en Vlissingen
ZVW	Zorgverzekeringswet

Zoals al eerder opgemerkt waren er voorafgaand aan de decentralisaties in het sociale domein al ontwikkelingen gaande op het gebied van samenwerking, niet alleen op de Bevelanden, maar ook in de rest van Zeeland. En niet alleen binnen het Sociaal Domein maar ook op andere beleidsvelden. Dit heeft geresulteerd in een veelvoud van bestuurlijke overlegplatformen in Zeeland. Deze bestuurlijke drukte is niet effectief en inefficiënt: de bestuurlijke kosten van samenwerking zijn in Zeeland hoog¹⁰.

Verschillende commissies hebben zich gebogen over de vraag hoe Zeeuwse overheden invulling geven aan huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven, hoe dat kan worden verbeterd, en welke maatregelen getroffen moeten worden om ook in de toekomst een krachtige en dienstverlenende overheid te kunnen waarborgen. Hieronder volgt een korte, chronologische opsomming van de verschillende commissies en hun aanbevelingen.

Startdocument “Bestuursakkoord Sociale Staat van Zeeland”

De ondertekening van dit startdocument vond plaats op 10 februari 2011 in de vergadering van het bestuurlijk College Zorg en Welzijn. Ondertekenende partijen waren de 13 Zeeuwse gemeenten, vertegenwoordigd door de heer drs. R.J. van der Zwaag en de provincie, vertegenwoordigd door de heer G.R.J. van Heukelom. Op 1 oktober 2010 hebben Provinciale Staten ingestemd met het startdocument Sociaal Bestuursakkoord. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor verdere samenwerking en hebben gemeenten en provincie vertrouwen uitgesproken in het zogenoemde Zeeuws model voor zorg en welzijn.

In het akkoord worden alleen de grote lijnen van de thema's weergegeven. Op basis van de afspraken in het bestuursakkoord zijn de thema's verder gezamenlijk uitgewerkt. Deze uitwerking heeft plaatsgevonden via het kader van het College Zorg en Welzijn.

Commissie Calon

Op 8 februari 2011 heeft een visitatiecommissie o.l.v. dhr. Calon het rapport 'Ruimte voor verbeelding', bestuurskrachtmeting van het provinciebestuur van Zeeland, opgeleverd (in het licht van de kerntakendiscussie op provinciaal niveau). Deze commissie constateerde dat 'de ambtelijke organisatie op de schaal van Zeeland naar verhouding groot is. De provincie voert voor deze relatief grote omvang aan dat dit zijn oorzaak vindt in het streven van de provincie om met name de gemeenten van Zeeland te ondersteunen en te faciliteren, bij gebrek aan een echte grote centrumgemeente binnen de provincie. Hier kleven nadelen aan. Gemeenten zullen op deze wijze moeilijker tot een eigen positionering en eigen rolinvulling komen.'

In Zeeland wordt deze verhouding aangeduid met de term 'het Zeeuwse model'. Daarmee stelt de

¹⁰Zie het rapport van de commissie Externe Spiegeling Zeeland: “Samenwerkingskracht in Zeeland #Hoedan?”.

provincie zich in feite erg horizontaal op naast de gemeenten in plaats van enigszins op afstand of boven de gemeenten". Het model is succesvol geweest bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, maar is vervolgens verbreed naar het ruimtelijk-economisch domein. Daarmee dreigt het model te verworden tot 'Zeeuwse ziekte' (Calon, 2011). Volgens de commissie Calon zou het provinciebestuur haar regierol weer krachtig ter hand moeten nemen.

Tafel van 15

Eind 2013 hebben de diverse overheden in Zeeland gesproken over de toekomst van het openbaar bestuur en de uitdagingen die daarbij staan te wachten. Het overleg heeft geresulteerd in de oprichting van de Tafel van 15, met de bedoeling om samen een antwoord te formuleren op de vraag welke maatregelen getroffen moeten worden om ook in de toekomst een krachtige en dienstverlenende overheid te kunnen waarborgen. Aan de Tafel van 15 wordt deelgenomen door bestuurlijke vertegenwoordigers van de dertien Zeeuwse gemeenten, waterschap Scheldestromen en de provincie Zeeland. De Commissaris van de Koning in Zeeland zit de bijeenkomsten van de Tafel voor. Aan de Tafel is een ambtelijke werkgroep verbonden, die bestaat uit de secretarissen/algemeen directeurs van de provincie, het waterschapen van de gemeenten Terneuzen en Tholen.

Op 14 mei 2014 is op een informatiebijeenkomst voor gemeenteraden, Waterschap Scheldestromen en PS een gezamenlijk Plan van Aanpak [PvA] gepresenteerd, getiteld "Zeeland ZO", over toekomstige samenwerking van de Zeeuwse overheden. Daarna is er veel ruis/onrust ontstaan door opmerkingen over herindeling en één bestuur Zeeland.

Op advies van de Kring van gemeentesecretarissen moet een regiobureau met vier topambtenaren er voor gaan zorgen dat de Tafel van 15 beter functioneert. Het is de bedoeling dat de provincie Zeeland en waterschap Scheldestromen ieder één medewerker leveren. De twee andere medewerkers komen vanuit de gemeenten (PZC 02-01-2018).

Actieprogramma Zeeland in Stroomversnelling van de commissie Balkenende.

De commissie Economische Structuurversterking en Werkgelegenheid Zeeland is in 2016 aan de slag gegaan onder leiding van Jan Peter Balkenende. Deze commissie deed onderzoek naar mogelijkheden om de economische structuur en werkgelegenheid in Zeeland te versterken. Eén van de conclusies van de commissie was dat de bestuurlijke slagkracht van regionale overheden in Zeeland gering is.

Zes concrete projecten zijn uitgewerkt in het investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling. Het Rijk heeft hiervoor 25 miljoen euro beschikbaar gesteld. Hiervoor werd in november 2016 de Taskforce Structuurversterking Zeeland opgericht. Deze Taskforce ondersteunde en stimuleerde een voortvarende uitvoering van het advies van de commissie. De Taskforce is inmiddels opgeheven.

Per 1 februari 2018 is de Economic Board Zeeland opgericht, welke bedrijven, overheid en onderwijsinstellingen rond de tafel moet brengen met als doel: meer economische groei door betere samenwerking en meer innovatie.

Commissie Externe Spiegeling

Gedeputeerde Staten van provincie Zeeland heeft naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Balkenende de commissie Externe Spiegeling ingesteld. Deze commissie werd bij haar werkzaamheden ondersteund door BMC Advies. De opdracht van de commissie was om na te gaan

hoe Zeeuwse overheden invulling geven aan huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven en hoe dat kan worden verbeterd.

De commissie constateerde dat het provinciebestuur in Zeeland een belangrijker rol speelt dan in andere delen van het land. De provincie Zeeland is betrokken bij veel taken die elders door gemeenten en hun samenwerkingsverbanden worden aangepakt. De provincie heeft hiermee de problemen op het gebied van slagkracht en samenwerkingskracht niet opgelost, maar juist mede in stand gehouden, zo oordeelt de commissie. Omdat de provincie zich opwerpt als hoeder van regionale belangen, voelen gemeenten zich hier (onbewust) minder verantwoordelijk voor.

Het openbaar bestuur in Zeeland heeft met de VZG, de Tafel van 15, de Z4, de Stuurgroep IJzendijken de stuurgroep Maak Verschil een versnipperde en ondoorzichtige overlegstructuur. Dat geldt ook voor overleggen tussen Zeeuwse overheden, bedrijven en instellingen. Naast de EBZ en Impuls Zeeland kent Zeeland onder andere ook het 3O-arbeidsmarktoverleg(overheid, onderwijs, organisatie).Aangezien deze overlegtafels vaak dezelfde deelnemers hebben, is dat niet erg effectief,zeker als bedacht wordt dat er inhoudelijk veel overlap is tussen de thema's die aan elke overlegtafel worden besproken. Deze bestuurlijke drukte is kosteninefficiënt: de bestuurlijke kosten van samenwerking zijn in Zeeland hoog.

De commissie heeft het advies gegeven de Tafel van 15 om te vormen onder de werknaam Overleg Zeeuwse Overheden (OZO). Het OZO bestaat uit drie vertegenwoordigers namens de VZG, één namens de provincie en één namens het waterschap, met een onafhankelijke voorzitter. Het OZO richt zich op de kwaliteit van de samenwerking en bewaakt de samenhang en voortgang daarin. Indien nodig treedt het op als mediator bij regionale geschillen tussen gemeenten. Het OZO is eveneens verantwoordelijk voor de gezamenlijke lobby en public relations. De commissie stelt voor om inhoudelijke thema's te agenderen in afzonderlijke portefeuillhoudersoverleggen(PHO's). De thema's uit het Interbestuurlijk Programma bieden een goed vertrekpunt. Dat betekent dat hier ook stedelijke vraagstukken worden geagendeerd, als vervanger van het separate overleg van de vier stedelijke gemeenten (Z4). De PHO's zijn in principe een gemeentelijke aangelegenheid, tenzij de deelname van een provinciebestuurder of waterschapsbestuurder aanwijsbare meerwaarde heeft. Concreet stelt de commissie voor dat alle nieuwe gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering van het waterschap de gezamenlijke aanpak van het Interbestuurlijk Programma vaststellen als eerste stap naar een gezamenlijke ambitie voor de toekomst. Het Interbestuurlijk Programma (IBP) is het akkoord van de rijksoverheid met de koepels van de andere Nederlandse overheden (VNG,IPO, UvW) om samen een aantal grote maatschappelijke opgaven aan te pakken, waaronder toekomstbestendig wonen, vitaal platteland, regionale economie, transformatie sociaaldomein, klimaatadaptatie en goed openbaar bestuur.

Wergroep Zeeuwse samenwerking Sociaal Domein

Op 1 maart 2016 hebben de wethouders in het College Zorg en Welzijn (CZW) een opdracht gegeven om te komen tot verbetering van de samenwerking om hiermee een einde te maken aan een situatie met te veel bestuurlijke en ambtelijke overleggen, met onvoldoende sturing, lange besluitvormingslijnen en te weinig samenhang. Wethouder Cees van den Bos van Schouwen-Duiveland is bestuurlijk trekker van deze opdracht. Er is een stuurgroep geformeerd met daaronder ambtelijke projectleiders.

In juni 2017 is de notitie uitgangspunten en onderwerpen voor de Zeeuwse samenwerking in het sociaal domein door de bestuurders vastgesteld. Ook de colleges van de 13 gemeenten hebben hier mee ingestemd en inmiddels is de werkgroep bezig met het uitwerken van voorstellen om de samenwerking te verbeteren. Eind 2017 zijn de gemeenteraden bijgepraat over de stand van zaken en

is informatie opgehaald m.b.t. de vraag op welke wijze de raden bij de toekomstige samenwerking optimaal in positie gebracht kunnen worden.

Bijlage 3 Lijst geïnterviewde personen

Dhr. A. v/d Berge	gemeentesecretaris gemeente Kapelle
Dhr. E. Franken	raadslid gemeente Kapelle
Dhr. P. Ganseman	raadslid gemeente Kapelle
Dhr. J. Herselman	wethouder gemeente Kapelle
Dhr. M. Kleppe	(voormalig) wethouder gemeente Kapelle
Dhr. C.A.A. Roovers	directeur de Betho
Dhr. H. de Rooij	(voormalig) raadslid gemeente Kapelle
Mevr. A. Steketee-Daniëlse	coördinator Sociaal Domein gemeente Kapelle
Dhr. P. van Strien	interim afdelingshoofd WIZ
Dhr. L. de Vries	teamleider bedrijfsvoering WIZ
Dhr. F. Witkam	ambtelijk secretaris/directeur SWVO