

Gemeenteraad Voerendaal
Gemeente Voerendaal
Postbus 23000
6267 ZG Voerendaal

Voerendaal, 27 september 2013

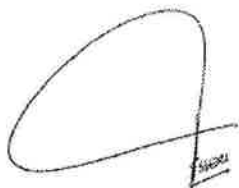
Betreft: Aanbieding onderzoeksopzet "Decentralisatietaken"

Geachte raadsleden,

Hierbij ontvangt u ter kennisneming een afschrift van de onderzoeksopzet voor het rekenkamercommissie onderzoek "Decentralisatietaken".

Voor eventuele vragen en opmerkingen kunt u contact met opnemen met ondergetekende 06-10085250 of via jeanpaul.essers@planet.nl.

Hoogachtend,
de voorzitter van de rekenkamercommissie,



J.M.P. Essers MBA

Onderzoeksopzet Rekenkamercommissie Decentralisatietaken

Rekenkamercommissies Brunssum, Landgraaf en Voerendaal

Projectleider: drs. E.J.M. Lemmens

Onderzoekers: J.M.P. Essers MBA
dr. J.J.C. van Ostaaijen

Met medewerking van mevr. A. van der Weijden

Datum: 25-9-2013

Inhoud

| | |
|------------------------------|----|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Aanleiding | 3 |
| 3. Doel onderzoek..... | 4 |
| 4. Onderzoeksvragen..... | 6 |
| 5. Normen..... | 7 |
| 6. Aanpak | 7 |
| 7. Verwachte publicatie..... | 9 |
| 8. Planning en kosten | 9 |
| 9. Risico's | 10 |

1. Inleiding

Het maken van een onderzoeksopzet is de eerste fase in een (rekenkamer)onderzoek. Het projectteam maakt de onderzoeksopzet. In de onderzoeksopzet geeft het team zo nauwkeurig mogelijk aan: *wat* het precies wil gaan onderzoeken, *hoe* het dat wil gaan doen, en wat dat gaat kosten en opleveren.

Deze onderzoeksopzet heeft een tweetal functies:

- 1) *De onderzoeksopzet fungeert als overeenkomst tussen rekenkamercommissie (opdrachtnemer) en begeleidingscommissie (opdrachtgever).*
- 2) *De onderzoeksopzet fungeert als informatie voor de onderzochte organisatie(s). De vastgestelde onderzoeksopzet wordt als bijlage bij de aankondiging of uitnodiging voor interviews gevoegd.*

2. Aanleiding

“In de afgelopen periode is een beweging ingezet om meer taken in het sociale domein naar gemeenten over te brengen. Gemeenten hebben hun steun daarvoor uitgesproken en willen deze bewegingen waarmaken, vasthouden en versterken. Om de potentie van die beweging overal in Nederland ten volle te benutten is een samenhangende en integrale benadering van decentralisaties in het sociale domein een voorwaarde.”

(In VNG-rapport “Bouwen op de kracht van Burgers” oktober 2012, p. 16)

De opdracht is om een aantal taken in het sociale domein dichterbij de burger te organiseren. Taken meer integraal, effectiever en efficiënter uit te voeren. De eerste afspraken daarover waren opgenomen in bestuursakkoord 2011-2015¹, en werden politiek uitgewerkt in het regeerakkoord van oktober 2012.²

“De gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen.”

(In Regeerakkoord “Bruggen slaan”, oktober 2012)

Verschillende ministeries zijn betrokken bij de decentralisaties en er is een ministeriële commissie gevormd die de decentralisaties verder uitwerkt. Het gaat hierbij in totaal om een bedrag van € 16 miljard aan rijkstaken die gedecentraliseerd worden. De financiering zal gaan verlopen via het gemeentefonds, dat daardoor min of meer verdubbelt. Tegelijk wordt er fors bezuinigd op het gemeentebudget en op de decentralisatietaken. Gemeenten staan hierbij dus voor een grote opgave. Tot de decentralisatietaken behoren :

- De gemeenten krijgen per 1-1-2015 volledig de verantwoordelijkheid over de provinciale jeugdzorg, voor de gesloten jeugdzorg van ministerie van VWS, voor de jeugd-GGZ van de Zorgverzekeringswet, voor de lichtverstandelijk gehandicapte jongeren van de AWBZ en voor de jeugdbescherming en –reclassering van V&J. Kosten : totaal ca. € 3 miljard, met een taakstelling van ca. 15%;

¹ Bestuursakkoord 2011-2015, VNG, IPO, UvW en Rijk.

² Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.

- Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging uit de AWBZ. De zorg die nu thuis of in de omgeving wordt geleverd en die met name ondersteunend van aard is, wordt vanaf 2015 door gemeenten uitgevoerd. Deze extramurale zorg wordt vanuit de AWBZ naar de Wmo overgeheveld en wijzigt van een recht in een voorziening. Kosten : ca. € 10 miljard, met een taakstelling van ca. 16%;
- De Wsw, Wajong en Wwb worden overgeheveld naar de Participatiewet die de gemeenten moeten gaan uitvoeren. De wet dient ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen door regulier werk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Kosten : ca. € 3 miljard, met een taakstelling van € 1,2 miljard.

Tevens hebben de uitvoering van het sociale akkoord en het zorgakkoord en gevolgen voor de gemeenten bij de uitvoering van de (toekomstige) taken. Zoals de dagbesteding en thuishulp uit de Wmo en de Wajong en werkbedrijven in het kader van de Participatiewet. Op moment van schrijven is nog onduidelijk of de persoonlijke verzorging onder de te decentraliseren taken gaat vallen. Deze akkoorden hebben budgettaire gevolgen voor de gemeenten en zetten de beleidsvrijheid van gemeenten bij de integrale benadering van de te decentraliseren beleidsterreinen in het sociale domein onder druk.

In de loop van 2013 wordt duidelijk wat de budgettaire consequenties van deze majeure operatie zullen zijn. Het Centraal Planbureau (CPB) doet naar aanleiding van de motie Schouw (Tweede Kamer, 33 400-B/33 400-C, nr. 13) onderzoek naar de risico's die gemeenten bij de decentralisaties lopen. Het CPB zou voor de zomer daarover op hoofdlijnen rapporteren, maar dat rapport is begin augustus nog niet verschenen. Vooruitlopend daarop heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in een brief van 15 juli 2013 (2013-0000390273) gepleit voor een vangnetregeling voor gemeenten als zij door de decentralisaties in de problemen geraken.

Voor een deel van decentralisatietaken zal samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk zijn, zo stellen de betrokken Ministeries, teneinde voldoende uitvoeringskracht te kunnen organiseren. Het in het regeerakkoord van oktober 2012 opgenomen streven naar gemeenten met een schaalgrootte van 100.000 inwoners is ondertussen genuanceerd. De Minister van BZK stelde dat er 2 mogelijkheden zijn om voldoende uitvoeringskracht te organiseren namelijk : een gemeenschappelijke regeling of een constructie met een centrumgemeente. Gemeenten hebben voor 31 mei 2013 kenbaar moeten maken in welke samenwerkingsverbanden zij willen participeren.³

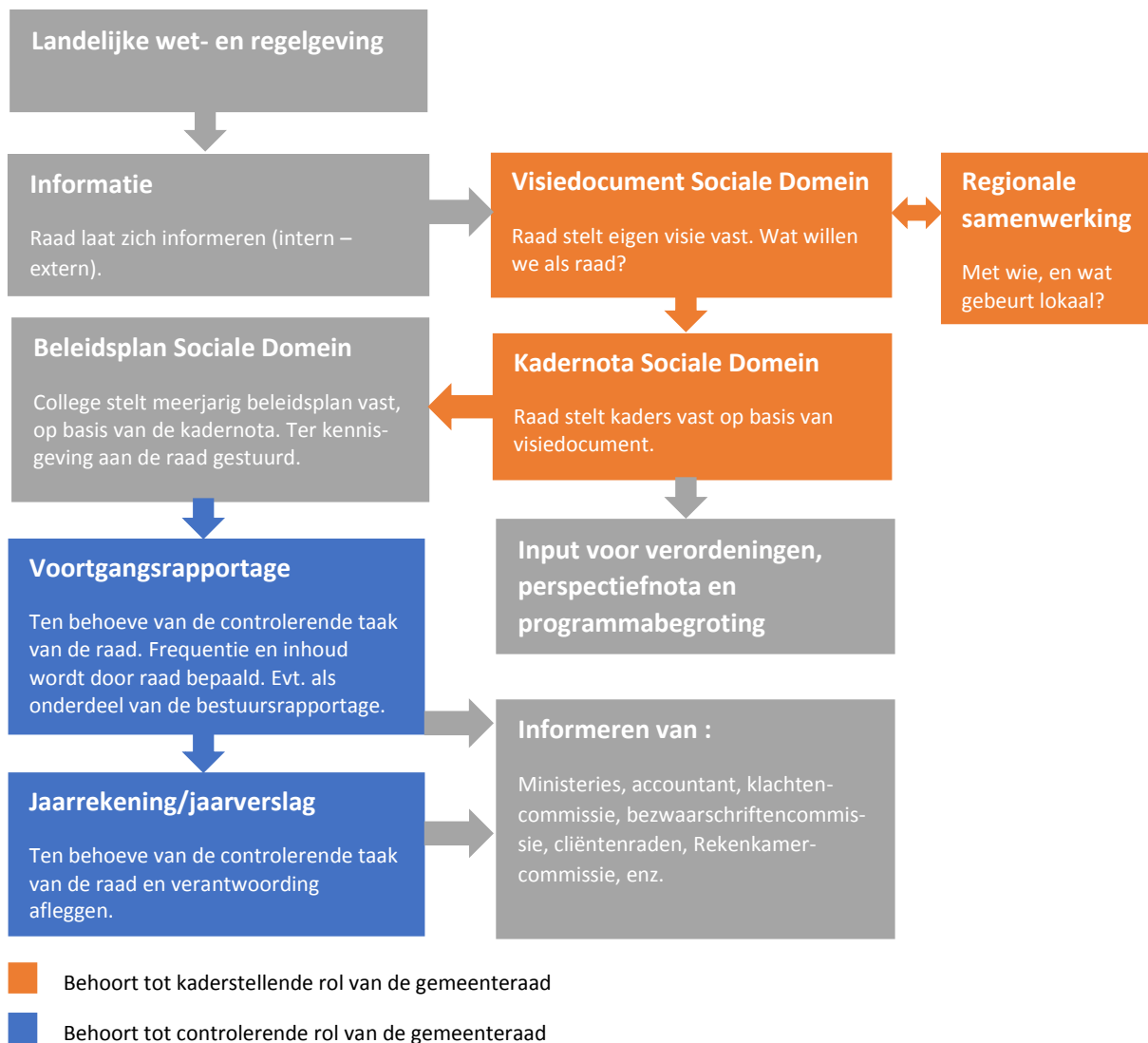
3. Doel onderzoek

De Rekenkamercommissie ondersteunt de Gemeenteraad bij zijn kaderstellende en controlerende taken. Vanwege het grote belang van de decentralisatietaken en het decentralisatieproces voor de burgers en de gemeentelijke financiën hebben de Rekenkamercommissies van de gemeenten Brunssum, Landgraaf en Voerendaal besloten tot een onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de gemeenten op de toekomstige taken in het sociale domein. Het onderzoeksonderwerp stand van zaken decentralisaties is besproken in de auditcommissie van de gemeenteraad van Brunssum, met het presidium van de gemeente Voerendaal en de Rekenkamercommissie Landgraaf.

Het gemeentelijk beleidsproces doorloopt doorgaans de volgende stappen, die de Rekenkamercommissie in dit onderzoek wil volgen.

³ Brief 19 februari 2013 (2013-108917).

Gemeentelijk beleidsproces ⁴



Uit het onderzoek moet naar voren komen welke stappen de gemeenten Brunssum, Landgraaf en Voerendaal reeds hebben gezet en nog moeten doorlopen in het decentralisatieproces, wat de rol van de gemeenteraad is en hoe de raad het proces kan sturen met het oog op zijn kaderstellende en controlerende taken. Tevens wordt de betrokkenheid van de burgers bij de te decentraliseren taken geadresseerd.

⁴ Vrij naar Spoorboekje raad in stelling, 30-5-2013.

4. Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen geformuleerd :

1. Wat is de huidige stand van zaken in de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal tav de decentralisaties in het sociale domein?
 - a. Wat is de huidige en toekomstige situatie in de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal tav de decentralisatietaken, met betrekking tot taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, personele en financiële consequenties, alsmede kwantitatieve informatie over de doelgroepen?
 - b. Op welke wijze bereidt de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal zich voor op de decentralisaties in het sociale domein? Welke stappen moeten worden uitgevoerd?
 - c. Heeft de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal een visie/plan hoe de decentralisaties in het sociale domein worden uitgevoerd en zijn de plannen uitgewerkt in doelen?
 - d. Welke beleidskeuzen en welke beleidsvrijheid heeft de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal bij de drie decentralisaties?
 - e. Welke risico's loopt de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal bij de drie decentralisaties?
2. Welke rol speelt samenwerking voor de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal bij de betreffende decentralisaties?
 - a. Welke samenwerkingsverbanden kent de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal op dit moment in het sociale domein? In hoeverre omvatten de huidige samenwerkingsverbanden de betreffende decentralisatietaken?
 - b. In hoeverre hecht de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal aan een eigen invulling van het beleid in het sociale domein? Is de situatie in Brunssum/Landgraaf/Voerendaal zodanig dat specifiek beleid vereist is?
 - c. Welke soort samenwerking is mogelijk? Wat zijn de voor- en nadelen en risico's? Welke keuzemogelijkheden heeft de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal? Welke schaal is optimaal voor samenwerking?
 - d. Welke criteria zijn van belang voor regionale samenwerking en welke criteria hanteert de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal?
3. Hoe wil de raad inhoud geven aan haar kaderstellende en controlerende rol bij de betreffende decentralisatieprocessen?
 - a. Hoe wil de raad betrokken worden bij de verschillende stappen in het decentralisatieproces?
 - b. Welke kaders (tav de decentralisatietaken en tav samenwerking) moet de raad stellen en welke criteria zijn daarbij van belang voor de gemeente Brunssum/Landgraaf/Voerendaal?
 - c. Welke samenhang ziet de raad in het sociale domein?
 - d. Welke ambities heeft de raad in het sociale domein?
 - e. Wat gaat goed in het sociale domein en wil de raad behouden?
 - f. Welke instrumenten moet de raad inzetten om het proces te monitoren en bij te sturen?
 - g. Hoe wil de raad geïnformeerd worden over de voortgang van de decentralisaties?
4. Hoe worden de burgers betrokken bij de decentralisatie van taken naar de gemeenten?

5. Normen

Over het algemeen spelen normen en maatstaven een centrale rol in (rekenkamer)onderzoek. Om te kunnen oordelen stelt een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader op, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst. Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn.

Hieronder de voorgestelde normen per onderzoeksvraag :

| Ond- vragen | Normen |
|----------------|---|
| 1. + 2. | <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - De gemeente is tijdig gestart met haar voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein. - De gemeente heeft een projectorganisatie voor de decentralisaties in het sociale domein ingericht. - De gemeente heeft een projectplan voor de decentralisaties in het sociale domein opgesteld, inclusief (sub)doelen, resultaten en planning. - De plannen voldoen aan de gemeentelijke spelregels en criteria voor projectmatig werken. - De gemeente ziet toe op de voortgang van de (voorbereiding op de) decentralisaties. - De gemeente stelt, indien nodig, plannen, doelen en resultaten ten aanzien van de decentralisaties bij. - De gemeente heeft alle actoren (stakeholders) die te maken hebben met de decentralisaties in kaart (gebracht) en haar tactiek en communicatiestrategie hierop afgestemd. - De gemeente heeft in kaart (gebracht) of en zo ja welke werkprocessen gewijzigd moeten worden en welke nieuwe werkprocessen nodig zijn om goede invulling te geven aan de decentralisaties in het sociale domein. - Er is sprake van heldere communicatie en informatievoorziening tussen uitvoering en projectleiding. - Er is sprake van heldere communicatie en informatievoorziening tussen ambtelijke organisatie en college en raad. - De gemeente leert van de ervaringen van andere gemeenten. <p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> - De gemeente heeft voldoende beeld bij wat de decentralisaties voor de gemeente betekenen. - De gemeente heeft de doelgroepen in het sociale domein en hun wensen/behoefte in kaart gebracht. - De gemeente heeft een visie ten aanzien van de decentralisaties opgesteld. - De gemeente heeft een onderbouwde keuze gemaakt waarom zij de decentralisaties zelfstandig of in samenwerking met andere gemeenten oppakt. - De gemeente heeft een inhoudelijke relatie tussen de decentralisaties onderling en met aanpalende sectoren (passend onderwijs, OGGZ, etc.) gelegd. - Er is een onderbouwde financiële analyse van verwachte inkomsten en uitgaven opgesteld. - De gemeente heeft de risico's van de decentralisaties in kaart (gebracht) en de gemeente heeft beheersmaatregelen voor deze risico's opgesteld. |
| 3. | <ul style="list-style-type: none"> - De raad heeft een actief sturende rol ten aanzien van de voorbereiding op en de inhoud |

| | |
|----|---|
| | <p>van de decentralisaties.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Door het college zijn aan de gemeenteraad verschillende varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad is gevraagd om keuzes te maken. - De gemeentelijke visie en strategie zijn geaccordeerd door college en raad. - De raad heeft de kaders vastgesteld ten aanzien van de voorbereiding op de decentralisaties en de inhoud van de decentralisaties. - De kaderstelling bevat tenminste een inhoudelijke component, <ul style="list-style-type: none"> o doelstelling o na te streven maatschappelijk effect - een procedurele component <ul style="list-style-type: none"> o wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden - en een financiële component <ul style="list-style-type: none"> o financiële en personele middelen voor de uitwerking en implementatie van beleid - Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's en beheersmaatregelen blijken. - Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad. - De gemeenteraad wordt in ieder geval door het college geïnformeerd in het geval zich (majeure) afwijkingen/risico's voordoen. |
| 4. | <ul style="list-style-type: none"> - Er is sprake van heldere communicatie en informatievoorziening tussen gemeente, haar inwoners en sociale -, welzijns- en zorgorganisaties (stakeholders). - De rollen en verantwoordelijkheden van alle actoren – ook ten opzichte van elkaar – zijn helder en vastgelegd. |

6. Aanpak

De Rekenkamercommissie gaat de bevindingen verzamelen met behulp van deskresearch en face-to-face interviews. De deskresearch zal zich richten op beleids- en visiestukken die geproduceerd zijn in aanloop tot de decentralisaties door de ministeries, VNG, IPO, provincie Limburg, en de gemeenten (al dan niet in samenwerkingsverband).

Op basis van deze deskresearch worden vragenlijsten opgesteld voor de face-to-face interviews die de onderzoekers zullen afnemen bij gemeentebestuurders, ambtenaren (coördinator decentralisaties en eventueel andere betrokken ambtenaren), griffier en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties. Wij schatten in dat per gemeente maximaal 8 interviews voldoende zullen zijn om valide bevindingen en conclusies op te baseren.

De respondenten krijgen van te voren de vragenlijsten toegestuurd, zodat zij zich kunnen voorbereiden op het interview. De interviews worden digitaal opgenomen, indien de respondenten geen bezwaar hebben. De transcripten van de interviews worden ter accordering naar de respondenten opgestuurd. De aldus geaccordeerde verslagen vormen, samen met de deskresearch, de basis voor de bevindingen van de Rekenkamercommissie.

Conclusies en aanbevelingen worden gevat in de vorm van een korte en bondige rapportage en een presentatie. Over de presentatie van de conclusies en aanbevelingen wordt nog overleg gepleegd met de Rekenkamercommissies en de betreffende commissies van de raden. Waarschijnlijk worden deze per gemeente in een gezamenlijke sessie met raadsleden, bestuurders, vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties en geïnteresseerde burgers gepresenteerd.

7. Verwachte publicatie

Één korte en bondige rapportage van de rekenkamercommissie waarin de onderzoeksvragen worden per gemeente beantwoord en een verantwoording over de gehanteerde aanpak wordt gegeven. Het rapport biedt door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen een handvat voor de raden om de kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot de decentralisaties op te pakken, zonder dat de Rekenkamercommissie op de stoel van de raad of het college gaat zitten en beleidsvoornemens opstelt.

De conceptrapportage zal naar verwachting begin januari door de deelnemende Rekenkamercommissies worden vastgesteld en voor de feitencheck in de fase van hoor & wederhoor worden aangeboden. De definitieve versie wordt begin maart aan de Rekenkamercommissies ter vaststelling aangeboden.

8. Planning en kosten

De planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

| Actie | Okt | Nov | Dec | Jan | Feb | Mrt | Apr |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Overleg met ambtenaren, commissies en cliëntenraden | | | | | | | |
| Opvragen relevante stukken | | | | | | | |
| Deskresearch | | | | | | | |
| Interviews | | | | | | | |
| Rapportage | | | | | | | |
| Hoor & wederhoor | | | | | | | |
| Aanbieden rapport | | | | | | | |

Voor het aanbieden van het rapport willen de Rekenkamercommissies per gemeente overleggen op welke wijze de onderzoeksresultaten aan de stakeholders gepresenteerd worden (gemeenteraad, college, ambtenaren en cliëntenorganisaties). De Rekenkamercommissies denken daarbij aan een interactieve presentatie van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in maart 2014.

Op dit moment worden de volgende kosten voor het onderzoek voorzien, uitgesplitst naar activiteiten, zie onderstaande tabellen. De kosten van een onderzoeker zijn € 80 per uur, de kosten van de ambtelijke ondersteuning zijn € 40 per uur.

Uitvoering door Rekenkamercommissies Voerendaal, Landgraaf en Brunssum :

| | Aantal uren | Kosten (€) |
|---|-------------|------------|
| Opstellen normenkader + overleg met partijen | 60 | 4.800 |
| Deskresearch | 100 | 8.000 |
| Interviews | 120 | 10.000 |
| Rapportage | 130 | 10.800 |
| H&W | 60 | 4.800 |
| Ondersteuning | 30 | 2.400 |
| Totaal | Totaal | 40.800 |

Dat betekent dat het gehele onderzoek 40.800 (excl. BTW)⁵ gaat kosten. Hierin zijn alle kosten (reiskosten en bureaукosten) inbegrepen. Het onderzoeksteam zal bestaan uit Etienne Lemmens (voorzitter Rekenkamercommissies Brunssum en Landgraaf), Jean-Paul Essers (voorzitter Rekenkamercommissie Heerlen en Voerendaal) en Julien van Ostaaijen (universitair docent Universiteit Tilburg). De drie onderzoekers gaan deel uitmaken van het beoogde onderzoekersnetwerk dat vanaf 1-1-2014 de samenwerkende Rekenkamercommissies van Brunssum, Heerlen, Schinnen en Voerendaal ondersteunt.

De kosten van het onderzoek worden op basis van het aantal inwoners (per 1/1/2012) verdeeld over de deelnemende gemeenten.

| | Kosten per Rekenkamercommissie |
|---|--------------------------------|
| Gemeente Landgraaf (38.067 inwoners) | € 19.429,96 |
| Gemeente Brunssum (29.199 inwoners) | € 14.903,60 |
| Gemeenten Voerendaal (12.669 inwoners) | € 6.466,44 |
| Totaal | € 40.800,00 |

9. Risico's

Het tijdpad voor dit onderzoek staat onder grote druk. Vandaar dat het risico ligt op de doorlooptijden (aanlevering stukken en met name de planning van de interviews). Extra aandacht dient daarop door de projectleider te worden gericht.

Een ander risico is de medewerking van respondenten van externe partijen, zoals vertegenwoordigers van cliëntenraden, die geïnterviewd moeten worden. Vanwege het tijdpad kiezen we ervoor de (vertegenwoordigers van) externe partijen voor interviews tijdig uit te nodigen en als zij geen medewerking verlenen dat feit te melden in de rapportage.

⁵ De Rekenkamercommissies betalen BTW over de uren die de niet direct aan de Rekenkamercommissie gelieerde onderzoekers in rekening moeten brengen. Zo hoeft over de onderzoeksuren van de voorzitter van een Rekenkamercommissie geen BTW afgedragen te worden. De BTW is evenwel compensabel voor de gemeenten en komt derhalve niet ten laste van het onderzoeksbudget van de Rekenkamercommissie.