

Aan de gemeenteraad

c.c. College, mw. A. van Hussen, dhr. L. van
den Nieuwendijk en mw. G. Schreven

Afdeling

Rekenkamercommissie

Behandeld door

Jacqueline Willenborg

Direct nummer

0346-254200

E-mail

rekenkamercommissie@stichtsevecht.nl

Datum

25 juni 2014

Onderwerp

Rapportage Rekenkameronderzoek
decentralisaties Stichtse Vecht

Bijlage(n)

1

Ons kenmerk

Uw kenmerk

*Bij beantwoording graag ons
kenmerk en datum vermelden.*

Geachte voorzitter en leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissie heeft de afgelopen maanden in samenwerking met het bureau PBLQ ZENC een onderzoek uitgevoerd naar de voorbereidingen van de gemeente Stichtse Vecht op de decentralisaties.

Het rapport van de Rekenkamercommissie, met daarbij de bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders met bijlage en het nawoord van de Rekenkamercommissie, bieden wij u hierbij aan.

Helaas was het niet mogelijk om het rapport nog voor de vakantie in een werksessie te bespreken. Wij vinden het belangrijk dat u in ieder geval voor de zomervakantie kennis kunt nemen van onze bevindingen. Daarom ontvangt u het rapport nu ter kennisname. Na de zomervakantie zullen wij in een werksessie het rapport toelichten en eventuele vragen beantwoorden.

Wij zijn nog een half jaar verwijderd van 1 januari 2015. Wij hopen van harte dat dit rapport bijdraagt aan de voorbereiding van de gemeente op de nieuwe taken.

De onderzoekers hebben hun werk goed kunnen verrichten dankzij de zeer bereidwillige medewerking van zowel de ambtelijke organisatie als het College.

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan mogelijke verbeteringen. In het rapport is aandacht voor zaken die goed gaan en voor zaken die verbeterd kunnen worden. Deze verbeterpunten zijn de basis voor de aanbevelingen. Alleen indien deze rapportage zo wordt opgevat dan heeft de Rekenkamercommissie haar doel bereikt.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie,

de secretaris,

de voorzitter,

J.M. Willenborg

G. Molenaar

Datum

25 juni 2014

Auteur(s)

T. van den Berg, E. Boschker en P. Castenmiller

Status

Definitief

De voorbereiding op de decentralisaties in Stichtse Vecht

Rekenkamercommissie Stichtse Vecht



Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.1 Vraagstelling	6
1.2 Werkwijze.....	7
1.3 Indeling rapport.....	7
2. Stand van zaken voorbereidingen	8
2.1 Gezamenlijke aanpak: samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemerem.....	9
2.2 Programmastructuur en aansturing	9
2.2.1 Ambtelijke voorbereiding	9
2.2.2 Ambtelijke en bestuurlijke aansturing	10
2.2.3 Planning	12
2.2.4 Uitgangspunten van het besluitvormingsproces	12
2.2.5 De besluitvorming	14
2.3 Tussenbalans	16
3. Rol van de raad.....	17
3.1 Kaderstelling door de raad	17
3.2 Controle door de raad	19
3.3 Informatievoorziening aan de raad	19
3.4 Tussenbalans	20
4. Samenwerking met Weesp en Wijdemerem	22
4.1 Aanleiding.....	22
4.2 Wijze van samenwerking	22
4.3 Beoordeling van de samenwerking	23
4.4 Tussenbalans	24

5. Conclusies en aanbevelingen	26
5.1 De stand van zaken samengevat.....	26
5.1.1 Voorbereidingen op de decentralisaties.....	26
5.1.2 Rol en positie van de raad	27
5.1.3 Samenwerking met Weesp en Wijdemeren...28	
5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen	29
5.3 Aanbevelingen	30
Bijlagen	33
A – Normenkader	33
B – Geïnterviewde personen.....	34
C – Bestudeerde documentatie	35
D – Bestuurlijke reactie college.....	38
E – Memo bestuur over stand van zaken.....	42
F – Nawoord.....	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten zijn momenteel druk met de voorbereiding op de decentralisaties in het sociale domein. Het gaat om de overheveling van taken – en nieuwe doelgroepen – op het gebied van de jeugdzorg, (arbeids)participatie en maatschappelijke zorg. Het doel van de decentralisaties is te komen tot één samenhangend aanbod van zorg voor een huishouden, met eenduidige budgetten. De rijksoverheid wil dat de gemeente hierin de regierol neemt, met name omdat de gemeente het dichtst bij individuele bewoners staat en het best kan onderzoeken welke hulp nodig is. De decentralisaties zijn ook nodig om de zorg betaalbaar te houden en bezuinigingen te realiseren. Gemeenten krijgen voor hun nieuwe taken in het sociaal domein minder budget vanuit het rijk dan dat er nu beschikbaar is.

De voorbereidingen op de decentralisaties worden in veel gevallen gedaan binnen (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden. Dit is onder meer omdat de rijksoverheid zowel heeft aangedrongen op bestuurseenheden met voldoende bestuurs- en draagkracht, als om schaalvoordelen te realiseren. Het rijk stelt dat de forse taakverzwaring die de gemeenten te wachten staat, om een robuuste schaal en samenwerking met de regio vraagt. In deze context werken ook de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren (SWW) met elkaar samen bij de voorbereiding op de decentralisaties in het sociaal domein. Daarmee ontstaat echter wel een nieuw vraagstuk, namelijk: hoe kunnen de afzonderlijke gemeenteraden in positie blijven om de verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van de zorg en hulp aan de inwoners? Oftewel: in hoeverre kunnen de afzonderlijke gemeenteraden de voorbereidingen voldoende volgen, controleren en sturen?

Het vermogen van een gemeenteraad om voldoende te sturen en te controleren is niet alleen een theoretische uitdaging. Adequate sturing ('kaderstelling') door de raad en het vermogen om te kunnen controleren vormen de hoekstenen van het gedualiseerde gemeentelijke bestel. In de context van kaderstelling dient te raad bijvoorbeeld te worden geïnformeerd over de mogelijke keuzen en hun consequenties. Voor controle is het belang om te kunnen beschikken over alle relevante informatie evident. Toch blijkt dat in de praktijk van menige gemeente niet altijd het geval.¹ Op basis van een inventarisatie van 269 rekenkamerrapporten constateerde de voormalig directeur van de Noordelijke Rekenkamer onlangs dat de raad over het algemeen onvoldoende kan controleren of sturen. In het artikel van Pietjouw is te lezen: "In gemiddeld 78% van de rapporten geeft de Rekenkamer aan dat de raad op enigerlei wijze zijn controlerende en/ of kaderstellende rol niet heeft kunnen invullen door het gebrek aan passende informatie, of dat de informatiepositie over het algemeen onvoldoende is."² Meer specifiek ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisatie van de Jeugdzorg stelde de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd – die namens het Rijk, VNG en IPO de voortgang van de decentralisatie jeugd monitort – aan het begin van dit jaar vast dat: "gemeenteraden en colleges nog onvoldoende keuzes en beslissingen hebben genomen om zich in 2014 volledig te kunnen richten op de implementatie en organisatie van de uitvoeringsstructuur."³ Tevens stelt deze commissie: "In de aanpak is het ook nodig dat gemeenteraden veel meer dan nu niet alleen hun kaderstellende rol pakken, maar ook hun controlerende functie ten aanzien van de voorbereiding en voortgang van de transitie gaan uitoefenen."⁴

Gezien bovengenoemde uitdagingen en grote maatschappelijke belangen die verbonden zijn met de decentralisaties, wil de rekenkamercommissie van de gemeente Stichtse Vecht de nieuwe raad van Stichtse Vecht in een goede uitgangspositie brengen voor de besluitvorming over de (lokale invulling van de) decentralisaties. Daarom heeft de rekenkamercommissie besloten een onderzoek naar de voorbereidingen op de decentralisaties te starten. De resultaten van het onderzoek geven de raad een

¹ Zie onder meer: K. Peters, M. van Dam en P. Castenmiller: 'Geven de raad alle informatie', Den Haag, 2013.

² C. Pietjouw, De raad in positie, de informatiepositie van de raad en de rol van de Rekenkamer, Rotterdam 2014.

³ Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, derde rapportage, Den Haag, 2014, pagina 3.

⁴ Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, derde rapportage, Den Haag, 2014, pagina 5.

overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen door de gemeente. In dat verband gaat de aandacht tevens uit naar de inrichting van de samenwerking met Weesp en Wijdemeren. Op basis van het overzicht biedt de rekenkamercommissie aan de raad concrete handvatten, waarmee zij zo nodig in de loop van 2014 zowel goed kan (bij)sturen op de kaders en de ingezette koers, als haar controlerende rol kan versterken.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door PBLQ Zenc en heeft plaatsgevonden van februari tot en met april 2014. Deze rapportage beschrijft de resultaten van het onderzoek.

1.1 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Wat is de stand van zaken in de voorbereidingen van de gemeente Stichtse Vecht op de decentralisaties in het sociaal domein en in welke mate en op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?”

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van de volgende deelvragen:

Vorbereiding op de decentralisaties

1. Wat is in de gemeente Stichtse Vecht de stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein?
 - a. Welke voorbereidingen zijn er op ambtelijk niveau getroffen en staan nog op stapel?
 - b. Welke voorbereidingen zijn er op bestuurlijk niveau getroffen en staan nog op stapel?

Kaderstelling en controle door de raad

2. Heeft de gemeenteraad kaders gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein? En zo ja, welke kaders zijn gesteld?
3. In hoeverre zijn door het college aan de gemeenteraad (inhoudelijke) varianten en/of (financiële) scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad gewogen keuzes heeft kunnen maken?
4. In hoeverre is de gemeenteraad voldoende toegerust op de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein?
5. Op welke momenten en in welke vorm is door het college aan de gemeenteraad in 2012 en 2013 informatie verstrekt ten aanzien van de voortgang in de voorbereidingen op de decentralisaties?

Samenwerking

6. Hoe wordt de samenwerking met andere gemeenten met betrekking tot de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein vormgegeven, in het bijzonder de samenwerking met buurgemeenten Weesp en Wijdemeren?
7. Wat is de opstelling van de gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren ten aanzien van de samenwerking tussen de drie gemeenten met betrekking tot de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein?

Versterken rol van de raad

8. Welke handreikingen en aanbevelingen zijn er te geven om in de komende raadsperiode de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad te borgen en waar nodig te versterken?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een normenkader. Dit normenkader is weergegeven in bijlage A.

1.2 Werkwijze

Voor de uitvoering van het onderzoek is de volgende werkwijze ingezet:

Stap 1: Documentstudie

In deze stap zijn gemeentelijke visie-, beleids- en projectdocumenten bestudeerd, evenals raadsvoorstellen, bestuurlijke afspraken en presentaties. Bovendien zijn documenten bestudeerd die de regionale (ambtelijke en/of bestuurlijke) samenwerking op het gebied van de decentralisaties betreffen, zoals de samenwerking met Weesp en Wijdmeren. Ook zijn de audioverslagen van de relevante raadsvergaderingen beluisterd en geanalyseerd. De bestudeerde documenten staan weergegeven in bijlage B.

Stap 2: Interviews

In deze stap zijn interviews gehouden met de:

- bij de decentralisaties betrokken ambtelijk medewerkers,
- betrokken portefeuillehouders,
- griffier van Stichtse Vecht,
- griffiers van Weesp en Wijdmeren,
- raadsleden uit de kerngroep namens de gemeente Stichtse Vecht.

De geïnterviewde respondenten staan weergegeven in bijlage C.

Stap 3: Discussiebijeenkomst met de raad

In deze stap is met (afgevaardigden van) de raadsfracties gesproken over hun huidige en gewenste rol in de (voorbereidingen op de) decentralisaties.

Stap 4: Analyse en opstellen (concept)rapportage

In deze stap is het onderzoeksmateriaal geanalyseerd en een (concept)rapportage opgesteld. Bij de analyse is nadrukkelijk gebruik gemaakt van het voor dit onderzoek ontwikkelde normenkader (zie bijlage A). Van belang om te noemen is dat in de analyse continu een afweging is gemaakt tussen de verschillende relevante perspectieven op (de beoordeling van) de voorbereidingen op de decentralisaties. De voorbereidingen op de decentralisaties vinden immers plaats binnen een complex samenspel tussen zowel ambtelijke organisatie, college van B&W als gemeenteraad. Bovendien spelen (de perspectieven van) de gemeenten Weesp en Wijdmeren een rol.

De conceptrapportage is eerst voor ambtelijk wederhoor aangeboden. De reacties vanuit het ambtelijk wederhoor zijn verwerkt in een definitieve rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen. Deze definitieve rapportage is tot slot voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college.

1.3 Indeling rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. De hoofdstukken 2, 3 en 4 geven de raad een overzicht van de voorbereidingen van de gemeente Stichtse Vecht ten aanzien van de decentralisaties. In hoofdstuk 2 wordt op hoofdlijnen weergegeven welke voorbereidingen zijn getroffen en hoe de raad hierover wordt geïnformeerd. Hoofdstuk 3 geeft weer hoe de gemeenteraad invulling kan en wil geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de samenwerking met de gemeenten Weesp en Wijdmeren is vormgegeven en wordt ervaren door betrokkenen. Deze beschrijvingen zijn de basis voor hoofdstuk 5: de conclusies en aanbevelingen. In dit hoofdstuk krijgt de raad concrete handvatten aangereikt om haar kaderstellende en controlerende rol te versterken.

2. Stand van zaken voorbereidingen

Wat is de stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein in Stichtse Vecht? Welke mijlpalen zijn in de afgelopen periode behaald? In dit hoofdstuk gaan wij daarop in en geven wij een reconstructie van de belangrijkste ontwikkelingen in de tijd. We sluiten af met een ‘tussenbalans’ waarin we onze constatering over de voorbereidingen ijkten aan het gehanteerde normenkader en op basis daarvan komen tot een aantal beoordelingen.

Voor een goed begrip van alle voorbereidingen die tot nu toe hebben plaatsgevonden, presenteren wij hiernaast eerst een beknopte tijdlijn. Op deze tijdlijn zijn de belangrijkste mijlpalen in de voorbereidingen op de decentralisaties (voor in het bijzonder de raad van Stichtse Vecht) weergegeven.

In de komende paragrafen en hoofdstukken worden de gepresenteerde mijlpalen verder toegelicht.



2.1 Gezamenlijke aanpak: samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren

In de zomer van 2013 bekrachtigt de raad van de gemeente Stichtse Vecht de samenwerking met Weesp en Wijdmeren. In het raadsvoorstel staat:

“De colleges van de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren hebben een verkenning uitgevoerd naar de kansen voor samenwerking tussen deze gemeenten. Nu een inventarisatie is gemaakt waaruit blijkt dat het zinvol is om beleid af te stemmen en dat besparingen zijn te bereiken door gemeenschappelijke uitvoering en inkoop, wordt aan de betreffende gemeenteraden gevraagd om te besluiten tot samenwerking tussen de drie gemeenten. Een eerste concrete samenwerking is het gezamenlijk oppakken en uitvoeren van de decentralisaties.” (Bron: Raadsvoorstel Samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren, 2 juli 2013)

De raad stemt met dit voorstel in. Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek met raadsleden zijn gevoerd, komt naar voren dat de reikwijdte en consequenties van het besluit niet in de raad zijn besproken. In bovenstaande passage wordt benadrukt dat er in het algemeen door samenwerking besparingen zijn te bereiken. Deze besparingen zouden met name op het terrein van bedrijfsvoering liggen.⁵ Vervolgens wordt aangegeven dat daarnaast het voornemen bestaat om de decentralisaties gezamenlijk op te pakken. Enkele raadsleden die ook in de zomer van 2013 in de raad actief waren, geven aan dat tot op dat moment alleen in het presidium van de raad was overlegd over de mogelijke samenwerking. Het presidium is op zichzelf geen besluitvormend orgaan, maar toen het voorgenomen besluit op 2 juli 2013 in de raad kwam, voelden de raadsleden geen behoefte meer om een inhoudelijke discussie te voeren. Zoals één van de geïnterviewde raadsleden opmerkt: “De samenwerking leek ondertussen al vanzelfsprekend te zijn geworden.”

2.2 Programmastructuur en aansturing

Na de bekrachtiging van de samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren zijn de colleges samen met de raden van de drie gemeenten gestart met het formuleren van een visie op het sociaal domein. Ook wordt een geheel nieuwe programmaorganisatie ingericht, met bestuurlijke en ambtelijke deelnemers vanuit zowel Stichtse Vecht, Weesp als Wijdmeren. De tot dan toe bestaande programmastructuren op het gebied van het sociale domein worden herijkt. Deze herijking was nodig, omdat de drie gemeenten ten aanzien van het sociale domein tot dat moment nog verbonden waren aan andere samenwerkingsverbanden.

De (nieuwe) programmaorganisatie krijgt de naam Transitie SWW. Er worden een aantal uitgangspunten voor de programmastructuur benoemd:

“Uitgangspunten voor de inrichting van de structuur zijn:

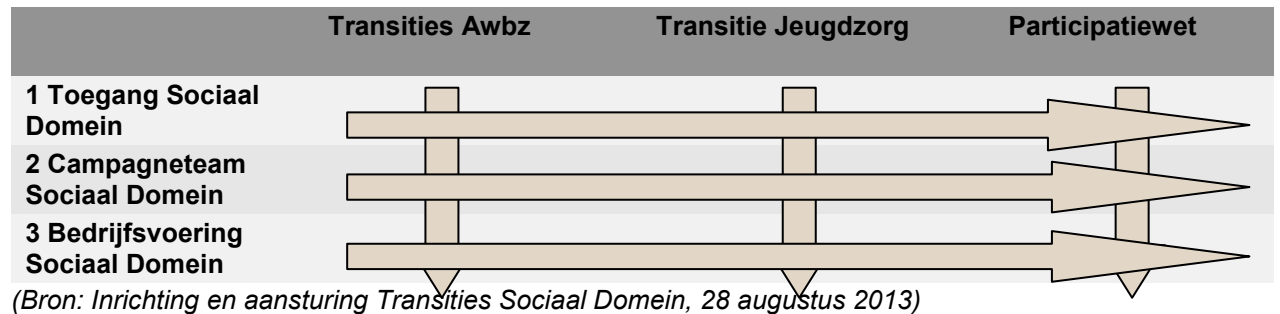
- *Integrale aanpak van de drie transities.*
- *De programmastructuur houden we zo eenvoudig en overzichtelijk mogelijk.*
- *We werken vernieuwend en innovatief om een stelselwijziging door te voeren (met ‘elan’ en ‘lef’).*
- *We ontwikkelen vooral samen met maatschappelijke partners en inwoners. Daarom treden we actief op naar buiten. Samen moeten we een beweging in gang zetten.”*

(Bron: Inrichting en aansturing Transitie Sociaal Domein, 28 augustus 2013)

2.2.1 Ambtelijke voorbereiding

Passend bij de genoemde uitgangspunten is onderstaande ambtelijke structuur ingericht:

⁵ Dit onderzoek gaat alleen in op de samenwerking aangaande de drie decentralisaties. De samenwerking op de andere gebieden blijven buiten beschouwing.



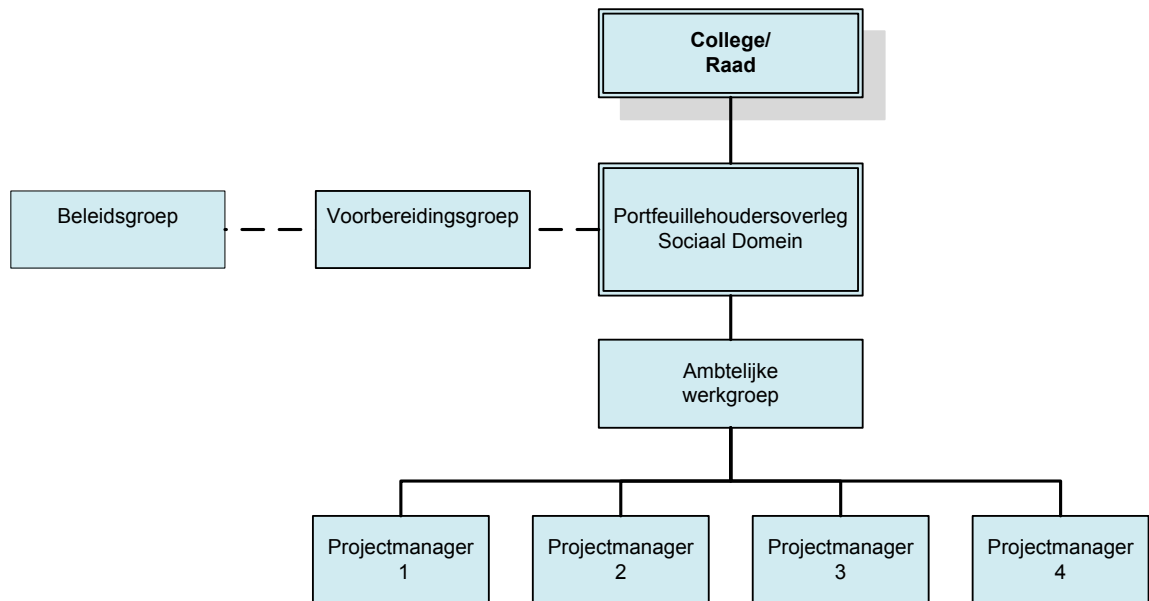
In deze figuur is te zien dat een aantal thema's integraal voor alle transitie worden opgepakt. Het gaat om de thema's toegang, campagne en bedrijfsvoering. Hier zijn (horizontale) 'werkgroepen' voor ingericht, waar (concept)ontwikkeling en innovatie plaatsvinden. In deze werkgroepen wordt het fundament gelegd voor de herinrichting van het sociale domein. Bij het thema toegang gaat het met name om de wijze waarop en de vorm waarin de zorg georganiseerd wordt. Hoe wordt er bijvoorbeeld ingezet op preventie en hoe wordt de eigen kracht van burgers gestimuleerd? Hoe worden signalen (integraal) opgepakt? En welke processen en organisatievormen passen hierbij? Kortom: hoe wordt de dienstverlening ingericht? Bij het campagneteam gaat het erom de nieuwe, faciliterende, rol van de gemeente uit te dragen. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm door te werken met werksessies, werkbezoeken en nieuwsbrieven. In de werkgroep bedrijfsvoering wordt tot slot gekeken naar hoe de veranderde verhoudingen tussen gemeente, zorgaanbieders en –instellingen en inwoners concreet gestalte krijgen. Zowel op financieel gebied (zoals het contracterings- en inkoopmodel) als op het gebied van de organisatie (zoals het personeelsbeleid), informatievoorziening, werkprocessen en juridische zaken. Later in het proces zijn de werkgroepen 'bedrijfsvoering' en 'toegang', omdat ze in elkaars verlengde liggen, samengevoegd.

De werkgroepen adviseren en ondersteunen de (verticale) 'projectgroepen'. Er is een projectgroep voor elke transitie: AWBZ, Jeugdzorg en Participatiewet. In de projectgroepen worden de ontwikkelde concepten praktisch doorvertaald. In deze projectgroepen wordt het sociaal domein dus feitelijk ingericht: specifieke taken worden belegd en verordeningen en beleidsregels worden voorbereid.

Alle werk- en projectgroepen hebben volgens een vast format een werkplan ontwikkeld. Deze werkplannen dateren van kort na de zomer van 2013 en bevatten in de eerste plaats een analyse van het sociale 'speelveld' bij de drie gemeenten. Verder bevatten de werkplannen inventarisaties van de uitgangspunten in de drie gemeenten, de beleidsdoelen, de activiteiten, de planning, de randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de opdracht en de relatie met andere projecten. Het werkplan voor de Jeugdzorg bevat daarnaast een raming voor de benodigde personele capaciteit en noemt bovendien de noodzaak van een extra budget om specifieke expertise in te kunnen huren. De twee andere werkplannen zijn, zeker op de punten van personele capaciteit en aanvullende budgetten, minder concreet. De werkplannen zijn bedoeld voor de inrichting van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie en als zodanig niet ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

2.2.2 Ambtelijke en bestuurlijke aansturing

De aansturing van de werk- en projectgroepen vindt zowel ambtelijk als bestuurlijk plaats. In onderstaand figuur is de oorspronkelijke aansturing weergegeven.



(Bron: Inrichting en aansturing Transitie Sociaal Domein, 28 augustus 2013)

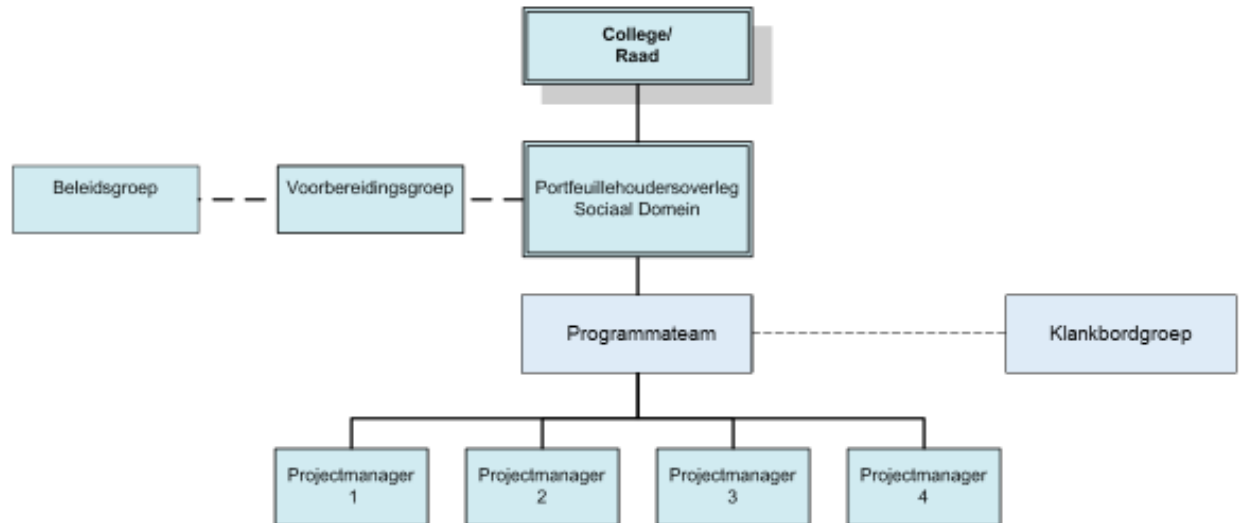
In deze figuur is het volgende te zien:

- **Projectmanagers:** dit zijn de projectmanagers van de werk- en projectgroepen. Zij sturen de werk- en projectgroepen aan, samengesteld uit ambtenaren van de drie gemeenten. Voor de horizontale werkgroepen zijn drie projectmanagers en voor de verticale projectgroep is één projectmanager aangesteld. De projectmanagers leggen verantwoording af aan de ambtelijke werkgroep.
- **Ambtelijke werkgroep:** de ambtelijke werkgroep, waarin tevens de drie gemeenten zijn vertegenwoordigd, zorgt voor de juiste uitvoering van de projecten stemt af met de voorbereidingsgroep.
- **Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein:** het portefeuillehoudersoverleg bestaat uit de wethouders van de drie gemeenten met het sociaal domein in de portefeuille. Tevens worden hierin de ambtelijke werkgroep en de werk- en projectgroepen vertegenwoordigd.
- **Voorbereidingsgroep:** de voorbereidingsgroep bestaat uit de drie gemeentesecretarissen en een project-assistent. In de voorbereidingsgroep worden diverse samenwerkingsonderwerpen (niet alleen decentralisaties) besproken.
- **Beleidsgroep:** in de beleidsgroep zijn, naast de gemeentesecretarissen, ook de burgemeesters en locoburgemeesters vertegenwoordigd. Onderwerpen die ook de burgemeesters aangaan worden hier besproken.
- **College / Raad:** in de drie colleges en raden wordt de besluitvorming voorbereid en uitgevoerd.

Gedurende de inrichting van het programma Transitie SWW komen de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdereen tot de conclusie dat deze programmastructuur te 'licht' is ingestoken. De complexiteit en omvang van de opgaven is onderschat. Een duidelijkere, meer overkoepelende en programmatische aansturing is nodig vanwege de omvang van de opgave. In het najaar van 2013 wordt daarom gekozen voor de inrichting van een programmateam, met een programmadirecteur en een programmamanager.⁶ Het programmateam stuurt de werk- en projectgroepen aan en legt verantwoording af aan de voorbereidingsgroep. Het programmateam heeft tweewekelijks overleg met het portefeuillehoudersoverleg. De ambtelijke werkgroep, die oorspronkelijk verantwoordelijk was voor de aansturing, krijgt de rol van klankbordgroep.

⁶ De gemeenteraad is in een Nieuwsbulletin "Samenwerking SWW" van 20 februari 2014 geïnformeerd over de nieuwe programmastructuur voor de samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdereen.

De aansturing van de voorbereidingen op de decentralisaties ziet er dan als volgt uit:



2.2.3 Planning

Binnen het programma Transitie SWW wordt in het najaar van 2013 een planning op hoofdlijnen gemaakt. Hierin worden vier fasen onderscheiden: analyse van de situatie (denk aan: hoe ziet de doelgroep er in de drie gemeenten uit?), ontwikkeling van nieuwe concepten (denk aan: een nieuw zorgaanbod, nieuwe verhoudingen tussen de gemeente en betrokken (zorg)organisaties, nieuwe rollen voor burgers), implementatie van de concepten en evaluatie en bijstelling. Het is de bedoeling dat het programma op 1 juli 2013 start en op 1 januari 2015 invulling kan geven aan de gedecentraliseerde wetten. De formele afsluiting van het programma vindt dan naar verwachting op 1 juli 2015 plaats. Deze globale fasering ziet er in figuurvorm als volgt uit:

2013	2014	Juli 2015
Start Fase 1: Analyse		
	Start Fase 2: Ontwikkeling	
	Start Fase 3: Implementatie	
		Start Fase 4: Evaluatie & bijstelling

(Bron: *Inrichting en aansturing Transitie Sociaal Domein*, 28 augustus 2013)

De programmaorganisatie ziet de transformatie als een proces waarin analyseren, ontwikkelen, uitvoeren en bijstellen voortdurend (en tegelijkertijd) plaatsvinden. Na implementatie kan bijvoorbeeld een heroverweging plaatsvinden en een concept opnieuw ontwikkeld worden.

Naast deze globale planning heeft het programmateam ook een detailplanning gemaakt. Hierin is beschreven welke onderwerpen nader uitgewerkt moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van een beleidsplan of een verordening Jeugd. Ook is aangegeven wanneer deze documenten in de diverse gremia van de programma-aansturing besproken worden.

2.2.4 Uitgangspunten van het besluitvormingsproces

Om de hierboven beschreven planning te kunnen halen, hanteert het programma een aantal uitgangspunten voor het besluitvormingsproces:

“Voor een zorgvuldig traject, maar ook om de snelheid er in te krijgen, gaan we uit van de volgende lijn:

- *Raadsinformatiebrieven: Het is belangrijk de raad goed en volledig te informeren en betrokken te houden bij de transities. Daarom zullen regelmatig raadsinformatiebrieven worden verstuurd⁷. Deze brieven worden voorgelegd aan de ambtelijke werkgroep en het portefeuillehouderoverleg sociaal domein ter accordering. In afwijking van de gebruikelijke procedure, worden deze raadsinformatiebrieven dus niet eerst voorgelegd aan de afzonderlijke colleges.*
- *Besluitvorming in raden: De besluitvorming wordt zoveel mogelijk voorbereid tijdens gezamenlijke werksessies/commissies. De besluitvorming vindt vervolgens plaats in de afzonderlijke raden. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de griffies van de drie gemeenten.”*

(Bron: Inrichting en aansturing Transities Sociaal Domein, 28 augustus 2013)

De bij de decentralisaties betrokken portefeuillehouders van de gemeente Stichtse Vecht en het programmateam geven aan dat zij met behulp van deze uitgangspunten hebben willen inzetten op een duidelijke rol voor de gemeenteraden, namelijk: sturend ‘aan de voorkant’. De raden worden direct geïnformeerd, zodat ze desgewenst en waar nodig kunnen (bij)sturen. Dit gebeurt vanuit de opvatting van het college dat er geen onbalans mag ontstaan tussen enerzijds een College dat teveel gas geeft en anderzijds een raad die zich niet aangehaakt voelt. Om dit mogelijk te maken streven de portefeuillehouders ernaar om de raad continu van alle relevante informatie te voorzien. In gesprekken met raadsleden komt echter naar voren dat zij met enige regelmaat het gevoel hebben gehad achter de ontwikkelingen aan te moeten lopen. Dit gevoel is ook in het voorjaar van 2014 nog steeds manifest en wordt versterkt door het aantreden van een nieuwe raad, waarvan verschillende leden zijn begonnen aan hun eerste periode als raadslid.

Om bij de start van het programma Transities SWW het proces te verhelderen stellen de griffies van de drie gemeenten in samenwerking met het programma Transities SWW in oktober 2013 een ‘Spoorboekje voor de gemeenteraden SWW’ op. Het Spoorboekje specificeert hoe de informatievoorziening aan de gemeenteraden er uitziet. Zo beschrijft het Spoorboekje de volgende informatie- en communicatielijnen:

- gezamenlijke raadsinformatiebrieven (RIB). Op het moment van schrijven zijn er twee Raadsinformatiebrieven over de transities in het sociale domein verstuurd: een in september 2013 en een in februari 2014.
- gezamenlijke werksessies en raadsconferenties. Op het moment van schrijven hebben er twee gezamenlijke raadsconferenties plaatsgevonden: een in oktober 2013 met als thema de ‘Visie, Houtskoolschets en toegang tot het sociale domein’ en een in november 2013 met als thema de ‘Drie scenario’s voor welke ‘jas’ de gemeente past in het sociaal domein’.

Tevens heeft het Spoorboekje tot doel om de (voorbereidingen op de) besluitvorming in de drie gemeenten zoveel als mogelijk te synchroniseren. Daartoe is een overzicht van de mijlpalen en beslismomenten aangaande de drie transities weergegeven. Het Spoorboekje specificeert de activiteiten voor de periode augustus 2013 tot en met de zomer van 2014. De laatstbenoemde activiteit betreft de aandacht voor het inwerkprogramma van nieuwe raadsleden. In februari 2014 wordt ook een format voor een ‘Dienstregeling’ ontwikkeld. Deze Dienstregeling geeft de stand van zaken voor hoe de raadsleden geïnformeerd en betrokken worden bij de transities van het sociaal domein.

⁷ Het document doet geen uitspraken over wat kan worden verstaan onder ‘regelmatig’. Op het moment van schrijven zijn er twee gezamenlijke Raadsinformatiebrieven verstuurd: een in september 2013 en een in februari 2014.

2.2.5 De besluitvorming

Na de inrichting van het programma Transitie SWW wordt in september 2013 de energie gericht op de totstandkoming van een Visie Sociaal Domein. In september 2013 wordt een eerste ontwerp van de visie ter meningsvorming aan de raad voorgelegd. Uitgangspunten in deze visie zijn:

- *“We zien de transitie niet als geïsoleerde taken, maar als een transformatie binnen het hele sociaal domein.*
- *We dagen de maatschappelijke partners en inwoners uit om de transformatie gezamenlijk uit te voeren.*
- *We zetten innovatieve oplossingen en middelen in.*
- *We geloven in en vertrouwen op de eigen kracht van inwoners en hun omgeving.*
- *Voor mensen in kwetsbare situaties is de gemeente ‘vangnet.’ We leveren dan maatwerk.*
- *We willen de toegang tot zorg en ondersteuning dichtbij in de buurt organiseren waar het kan. Waar het niet anders kan, zoeken we andere (regionale) samenwerking.*
- *De gelden vanuit het rijk om de transitie vorm te geven zijn kaderstellend.”*
(Bron: Raadsvoorstel Visie en Toegang Sociaal Domein, 17 januari 2014.)

Tegelijkertijd wordt in september 2013 ook een zogenaamde ‘Houtskoolschets’ gepresenteerd. In deze Houtskoolschets worden verschillende varianten van toegang besproken en wordt beargumenteerd aangegeven welke variant het best bij Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren past, namelijk: gebiedsgericht werken met sociale wijkteams.

In de herfstmaanden vindt ook besluitvorming over de transitiearrangementen voor de Jeugdzorg plaats. In een B&W-voorstel van 3 september 2013 is te lezen:

“In het kader van de transitie in het sociaal domein heeft het Ministerie van VWS per 1 juli 2013 een nieuwe Jeugdwet aangenomen. [...] (Met het oog op de verplichtingen in deze Jeugdwet, red.) moeten op regionaal niveau bestuurlijke transitiearrangementen worden vastgesteld en uiterlijk op 31 oktober aanstaande ter toetsing worden aangeboden aan de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ)” [...] Gelet op de complexiteit van de onderwerpen waarover afspraken moeten worden gemaakt en het overleg dat daarover moet worden gevoerd met aanbieders en financiers, is het niet mogelijk het transitiearrangement vast te stellen volgens reguliere routing via B&W en gemeenteraad.”
(Bron: B&W-voorstel betreft Regionale transitiearrangementen in het kader van de nieuwe Jeugdwet, 3 september 2013.)

In het voorstel wordt verder beschreven dat het college vóór 31 oktober zal besluiten over het Transitiearrangement Jeugd regio Utrecht-West, waar ook Weesp en Wijdmeren aan deelnemen. De clausule ‘onder voorbehoud van instemming door de raad’ zal in het besluit opgenomen worden. Uiteindelijk stelt de raad het Transitiearrangement Jeugd regio Utrecht-West op 26 november 2013 formeel vast.

Op 16 oktober 2013 vindt er een werksessie met de gemeenteraden plaats, waarin de raadsleden een toelichting krijgen op de uitgangspunten van het Visiedocument en de Houtskoolschets. Ook wordt een toelichting gegeven op de (besluitvorming over de) regionale transitiearrangementen voor de Jeugdzorg.

Op 15 november 2013 krijgen de drie raden van de SWW-gemeenten een brief getiteld: ‘Proces Visiedocument en Houtskoolschets Sociaal Domein’. Met betrekking tot het Visiedocument wordt voorgesteld om de adviezen van de Wmo-raad af te wachten, zodat deze adviezen nog kunnen worden verwerkt in de Visie. De suggestie wordt gedaan om de behandeling van het Visiedocument van de agenda van de raadsvergaderingen in november en december af te halen. Voor de Houtskoolschets wordt

eveneens voorgesteld om de inhoudelijke bespreking van het document met externen en de adviezen van de Wmo-raad af te wachten. Bovendien wordt gesignaleerd dat in de raadsbesprekingen van het document in september (én de gezamenlijke werksessie met de raden in oktober) naar voren is gekomen dat het document om nadere verdieping vraagt. Daarom wordt ook voor dit document het voorstel gedaan om het van de agenda van de gemeenteraad in november af te halen. De consequentie hiervan is dat de bespreking van het Visiedocument en de Houtskoolschets in de raadscommissie wordt verplaatst naar januari. In de raad van februari 2014 kan dan, zo stelt de brief, besluitvorming plaatsvinden.

Op 27 november 2013 is er wederom een gezamenlijke raadsconferentie, die voortbouwt op de werksessie van medio oktober. In de uitnodiging voor de conferentie is het doel van de bijeenkomst als volgt omschreven:

“Deze bijeenkomst bouwt voort op de eerste bijeenkomst, waarin de gezamenlijke visie op het sociaal domein en de Houtskoolschets van de toegang zijn besproken. In de visie is als uitgangspunt genomen dat het bij de drie transities om méér gaat dan alleen een overdracht van taken. Het gaat om een transformatie volgens het principe één gezin – één aanpak – één regisseur (integrale aanpak). Rode draad in de visie en de Houtskoolschets vormt de versterking van eigen kracht, eigen regie, samenredzaamheid en meedoen in onze lokale samenleving. Gevolg hiervan is dat er andere zaken worden gevraagd van burgers, mantelzorgers, instellingen, leveranciers, professionals én gemeenten. De relatie tussen gemeenten, inwoners en aanbieders zal veranderen. De vraag is: Hoe gaan we dat organiseren en welke ‘jas’ past daarbij? Er worden op deze avond 3 scenario’s toegelicht met de concrete gevolgen voor onze inwoners, aanbieders en de drie gemeenten. Was de eerste gezamenlijke raadsconferentie nog vooral informatief van aard, in deze tweede conferentie gaan we de dialoog en discussie met elkaar aan.”
(Bron: Uitnodiging raadsconferentie 27 november 2013.)

De bijeenkomst van 27 november leidt wederom tot de nodige vragen vanuit de raad, die vooral betrekking hebben op verduidelijking van centrale begrippen als ‘toegang’ en ‘regie’.

Uiteindelijk wordt in februari 2014 het document ‘Visie en Toegang Sociaal Domein’ formeel vastgesteld door de raad van Stichtse Vecht. In het raadsvoorstel is te lezen dat:

“Afgelopen twee maanden heeft een brede consultatie plaatsgevonden over de visie en de toegang tot het sociaal domein (houtskoolschets). In eerste instantie is hier met u als politiek gremium over gesproken. Dit heeft veel vragen en inzichten opgeleverd. Daarnaast hebben wij met alle betrokken partijen in het veld gesproken, de Wmo- en cliëntenraden, externe organisaties en de eigen werkorganisatie. Wij danken voor alle inzet van een ieder die op de visie en de toegang tot het sociaal domein (Houtskoolschets) heeft gereageerd. De Houtskoolschets is een goede conceptuele basis geweest op basis waarvan wij uitgangspunten in dit raadsvoorstel hebben geformuleerd, die op hun beurt weer de kaders vormen voor de wijze waarop wij de toegang tot het sociaal domein willen gaan oppakken/uitvoeren. De Houtskoolschets heeft daarom zijn bijdrage “afgeleverd” voor het formuleren van de uitgangspunten. Kortom, de Houtskoolschets wordt niet vastgesteld, maar is wel als bijlage toegevoegd om het proces van schets naar Raadsvoorstel in beeld te brengen.”
(Bron: Raadsvoorstel Visie en Toegang Sociaal Domein, 17 januari 2014.)

Vanuit de programmaorganisatie wordt aangegeven dat de huidige uitdaging (april 2014) de vraag is: ‘Hoe gaan we de visie en toegang beleggen?’. Het is de intentie vanuit het programmabureau dat de besluitvorming hierover nog vóór de zomer 2014 plaatsvindt. Daarna kan de implementatie gestart worden, waaronder de organisatie van de inkoop en het inrichten van een uitvoeringsorganisatie.

Uit deze beschrijving van de totstandkoming en behandeling van relevante documenten wordt duidelijk dat vanaf de zomer van 2013 tot februari 2014 veel aandacht is besteed aan het opstellen van en besluiten over de visie op de transitie. Vragen en uitdagingen die hieruit voortvloeien, zoals 'Hoe gaan we de visie en toegang concreet beleggen?' of 'Welke taken gaan de gemeenten (integraal) verrichten en hoe gaan ze dat doen?' zijn op dit moment (april 2014) aan de orde.

2.3 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is de stand van zaken van de voorbereidingen op de decentralisaties in Stichtse Vecht beschreven. Dit zetten we af tegen het normenkader:

Onderzoeksaspect	Norm
Vorbereiding op de decentralisaties	<p>Er is een helder en concreet projectplan voor de decentralisaties opgesteld, inclusief doelen, resultaten en planning.</p> <p>Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.</p> <p>De kaders en uitgangspunten van de raad zijn richtinggevend voor de voorbereidingen van Stichtse Vecht op de decentralisaties, en dit verband is ook als zodanig inzichtelijk gemaakt.</p>

Op basis van een hierboven gebundelde informatie komen we tot de volgende beoordeling van de gestelde normen:

- De gemeente heeft in de notitie "Inrichting en aansturing Transitie Sociaal Domein", de inrichting en aansturing van de programmaorganisatie voor de transitie beschreven. De ambtelijke voorbereidingen worden in werk- en projectgroepen gedaan. Voor elke werk- en projectgroep is een werkplan, wisselend in kwaliteit, opgesteld. De programmaorganisatie beschouwt deze werkplannen tezamen als een programmaplan. Dit heeft echter **onvoldoende het karakter van een helder en volledig programma- of projectplan**. Omdat alleen het werkplan Jeugd een raming van benodigde formatie en aanvullend budget bevat, ontbreken op het niveau van het programma duidelijke doelstellingen en beoogde resultaten, evenals een inzicht in de capaciteit en het budget voor het programma.
- Er is een **programmaorganisatie voor de decentralisaties ingericht, die zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt aangestuurd**. Daarmee is er op beide niveaus betrokkenheid bij de koers, de inrichting en de invulling van de voorbereidingen op de decentralisaties.
- De raad van Stichtse Vecht is vanaf de zomer van 2013 door de programmaorganisatie Transitie SWW meegenomen in de formulering van een Visiedocument Sociaal Domein. De uitgangspunten in dit document bieden formeel gezien de kaders waarbinnen de programmaorganisatie invulling kan geven aan de voorbereidingen op de decentralisaties. Het visiedocument betreft algemene uitgangspunten en is daarmee te weinig sturend voor de concrete activiteiten van het college en de ambtelijke organisatie. Immers, het visiedocument is nog niet voor alle transitie uitgewerkt in een formatie- en budgetplanning of geconcretiseerd met duidelijke resultaten en bijbehorende prestatie-indicatoren.

3. Rol van de raad

Wat is de rol van de raad in de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein in Stichtse Vecht? De formele betrokkenheid van de raad in de vorm van besluitvorming, is in het vorige hoofdstuk al aan de orde geweest. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Tevens behandelen we de wijze van informatievoorziening aan de raad. We sluiten wederom af met een 'tussenbalans' waarin we de rol van de raad relateren aan het gehanteerde normenkader.

3.1 Kaderstelling door de raad

In formele zin heeft de raad van Stichtse Vecht in de voorbereidingen op de decentralisaties op enkele momenten een nadrukkelijke kaderstellende rol. Dit betreft bijvoorbeeld de bekrachtiging van de samenwerking met Weesp en Wijdemeren in de zomer van 2013. Met die bekrachtiging spreekt de raad uit dat het bij de voorbereidingen op de decentralisaties wil samenwerken met de gemeenten Weesp en Wijdemeren. Binnen dat kader zijn de colleges en de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten aan de slag gegaan met de inrichting van één gezamenlijke programmaorganisatie.

Bij de bekrachtiging van de samenwerking in de zomer van 2013, heeft de raad van Stichtse Vecht aan de griffier de opdracht gegeven om uiterlijk in het derde kwartaal van 2013 een voorstel te maken over hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. Deze opdracht laat zien dat de raad op dat moment meer duidelijkheid nodig heeft over de vraag wanneer de raad een rol kan spelen bij de voorbereidingen op de decentralisaties. Deze opdracht leidt in oktober 2013 tot het 'Sporboekje voor de Gemeenteraad'. Het Sporboekje beschrijft de uitgangspunten van de samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren. Het geeft bijvoorbeeld aan op welke aspecten de gemeenten samenwerken, binnen welke kaders en met welke taken en verantwoordelijkheden.

Een ander nadrukkelijk kaderstellend document vormt de Visie Sociaal Domein, besproken in het najaar van 2013 en uiteindelijk vastgesteld in februari 2014. Dit visiedocument van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren dient als uitgangspunt voor de transities en moet richting geven aan alle nieuwe keuzes, beleidsregels en nota's die de gemeenten de komende jaren moeten realiseren.

“Waar in het verleden het vooral de overheid was die voor inwoners zorgde (de verzorgingsstaat), willen we nu dat mensen zoveel mogelijk voor zichzelf gaan zorgen en uitgaan van hun eigen kracht. Indien nodig zullen vrijwilligers en/of professionals ondersteunen. Bij de wens tot toenemende participatie en zelfredzaamheid van inwoners, horen ook andere maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente, instellingen/organisaties en inwoners. Toekomstig beleid zal minder gericht moeten zijn op doelgroepen, maar meer op de levensfasen en de omgeving waarin onze inwoners zich bevinden. Dit betekent een andere manier van dienstverlening, de vraaggerichte benadering. Met een vraaggerichte benadering willen wij de zelfstandigheid van onze inwoners als uitgangspunt nemen, vergroten en de eigen kracht / regie versterken. Deze visie geeft ontwikkelingsperspectief en richting aan hoe we daar kunnen komen. Dit is het fundament waarop we alle ontwikkelingen in het sociaal domein kunnen afstemmen en in samenhang kunnen bekijken.”
(Bron: Visie Sociaal Domein, Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren, december 2013)

Naast de Visie Sociaal Domein, spreekt de raad gedurende het najaar van 2013 ook over de zogenaamde Houtskoolschets. In de Houtskoolschets worden verschillende varianten van toegang tot het sociale domein verkend. Ook wordt beargumenteerd aangegeven welke variant het best bij Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren past en hoe dit georganiseerd gaat worden. Deze varianten worden met de raad besproken op de gezamenlijke werkconferentie van 27 november 2013.

Het gaat om drie varianten van denkrichtingen voor sturing, financiering en inkoop:

- Variant 1.0: aanbodgestuurd, met relatief weinig ruimte en keuzevrijheid voor burgers en zorgaanbieders,
- Variant 2.0: vraaggestuurd, met meer invloed op het proces voor de klant en meer ruimte voor zorgaanbieders,
- Variant 3.0: regie bij de klant, de gemeente komt op afstand te staan.

Tot het moment van schrijven (april 2014) heeft de raad van Stichtse Vecht samenvattend in totaal over de volgende voorstellen formeel besloten en daarmee sturing gegeven aan de voorbereidingen:

- Verkenning regionale samenwerking;
- Samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren;
- Spoorboekje;
- Transitiearrangement Jeugd regio Utrecht-West;
- Visie en Toegang Sociaal Domein.

Het spreekt voor zich dat alle besluiten en de onderliggende documenten zijn geagendeerd in de raad. Dat impliceert dat er over elk besluit in de raad van gedachten is gewisseld. Uit die discussies komt naar voren dat de raadsleden over het algemeen 'positief-kritisch' zijn over de voorbereidingen en de wijze waarop zij daarover geïnformeerd en betrokken worden. Dat neemt niet weg dat er soms voor raadsleden sprake is van onduidelijkheid. Zo stelt de ambtelijke organisatie in het najaar van 2013 bijvoorbeeld dat niet alle suggesties die de raad tijdens de werksessies of raadsconferenties heeft gedaan, terugkomen in de voorstellen. Tegelijkertijd constateren de voor dit onderzoek geïnterviewde raadsleden ook dat de suggesties die door enkele raadsleden (of in sommige gevallen fractievolgers) zijn gedaan, worden gepresenteerd als 'standpunten van de raad' of van een specifieke partij. De raadsleden zelf vinden echter dat de werksessies primair bedoeld zijn voor het versterken van de informatievoorziening. Zij vinden het onterecht dat de ambtelijke organisatie de sessies ook interpreteert als onderdeel van de visievorming of zelfs de besluitvorming over het beleid. Dit maakt duidelijk dat de positionering en de status van de werksessies door raadsleden en collegeleden anders wordt beleefd.

In het najaar van 2013 leeft bij de gemeenteraad het gevoel dat zij teveel volgend bezig zijn en te weinig in staat zijn zelf sturing te geven aan de decentralisaties. Dit leidt er uiteindelijk toe dat de raad het initiatief neemt een 'Kerngroep Transitie SWW' in te stellen, die voor de raad als geheel meer grip op het voorbereidingsproces moet realiseren. Deze kerngroep is op 26 november 2013 inderdaad ingesteld en bestaat uit ervaren raadsleden die zich meer dan gemiddeld betrokken voelen bij het sociale domein. Vanuit Stichtse Vecht gaat het om drie raadsleden, waarvan er twee verbonden zijn met 'collegepartijen' en één verbonden is met een 'oppositiepartij'. Deze kerngroep is er, zo stellen de betrokken raadsleden, voorsnog niet in geslaagd om de gewenste grip en sturing te realiseren. Het functioneren van de kerngroep is belast door de voorbereidingen op de verkiezingen en de campagne voor de verkiezingen zelf. Hierdoor hebben er slechts een beperkt aantal bijeenkomsten kunnen plaatsvinden, ook nog in wisselende samenstellingen. De kerngroep is er daardoor nog niet aan toe gekomen om de eigen rol, taak en verantwoordelijkheden duidelijk te formuleren. Dit impliceert automatisch dat de overige leden van de raad wel bekend zijn met het bestaan van de kerngroep, maar niet weten wat zij van de kerngroep kunnen verwachten.

Een ander moment waarop de raad het idee heeft volgend te zijn is begin januari 2014, als het college aangeeft dat de Houtskoolschets ondertussen achterhaald is. Dit leidt tot enige verbazing bij de raadsleden. Verschillende raadsleden beschouwen dit als een bevestiging dat zij nog steeds te zeer volgen en te weinig sturen.

Na de besluitvorming over de samenwerking met Weesp en Wijdemeren in juli 2013 is de ambtelijke organisatie aan de slag gegaan met een inrichtingsplan. Dit is in augustus gereedgekomen. Aangezien dit inrichtingsplan beschouwd kan worden als de uitwerking van een raadsbesluit, is dit plan als zodanig niet

geagendeerd geweest in de raad. In het inrichtingsplan wordt verwezen naar nog op te stellen werkplannen, waarin onder meer de benodigde ambtelijke capaciteit en projectgelden zullen worden opgenomen. Ook deze werkplannen worden niet geagendeerd voor de raad. Ook andere documenten waarin de raad gesproken heeft en besluiten genomen heeft over financiële kaders voor de transities, hebben wij niet aangetroffen.

3.2 Controle door de raad

In dit stadium van de voorbereiding op de decentralisaties is de controlerende taak van de raad nog beperkt. De nadruk ligt immers op de voorbereiding van het beleid, maar er is nog nauwelijks sprake van daadwerkelijke taakuitvoering. De raad kan dus nog geen controle uitoefenen op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie invulling geeft aan zijn (nieuwe) zorgtaken of op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie het gebudgetteerde bedrag heeft besteed.

In deze fase van de decentralisaties kan de raad al wel controle uitoefenen op de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie uitvoering geven aan de kaders voor de voorbereidingen, zoals de raad die heeft meegegeven. Kortom: de raad kan wel controleren of de aanpak van de voorbereidingen conform hun wensen en kaders worden ingevuld. Eerder in deze rapportage is al gesignaleerd dat hier sprake is van een wisselend beeld. College en ambtelijke organisatie stellen er alles aan te doen om de raad zo uitgebreid en tijdig mogelijk te informeren. Raadsleden onderschrijven dat college en ambtelijke organisatie zich hiervoor inzetten, maar ervaren desalniettemin dat zij altijd een (informatie)achterstand hebben. Hierdoor ervaren zij ook dat het initiatief voor voorstellen vrijwel altijd bij het college en de ambtelijke organisatie ligt. De raad heeft initiatieven genomen om meer grip te krijgen op het beleid en om zo ook meer controle te kunnen uitoefenen (zoals het verzoek om een Spoorboekje en de inrichting van een kerngroep van raadsleden), maar het is nog niet duidelijk of deze initiatieven het gewenste effect hebben.

3.3 Informatievoorziening aan de raad

Het informeren van de raad heeft veel aandacht binnen de programmaorganisatie Transitie SWW. Zoals in hoofdstuk 2 reeds uiteengezet, wordt de raad bijvoorbeeld met behulp van raadsconferenties en raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de voorbereidingen of relevante ontwikkelingen. Zowel de betrokken ambtenaren, de portefeuillehouders als de griffier geven aan dat zij veel aandacht besteden aan het goed en tijdig informeren van de raad. Zij zien dit als een essentiële voorwaarde voor een goede besluitvorming.

De voor dit onderzoek geïnterviewde raadsleden geven op hun beurt aan dat er veel informatie is en wordt verstrekt door het college en de ambtelijke organisatie. De raad stelt daarnaast regelmatig vragen over de meest actuele ontwikkelingen, de eerstkomende besluitvormingsmomenten en de voortgang van de voorbereidingen. De raadsleden zijn zich er van bewust dat op landelijk niveau nog veel onzekerheden over de inrichting van de decentralisaties bestaat, waardoor het ook lastig is om de raad goed en volledig 'to-the-point' te informeren. Toch bestaat het gevoel dat de raad wat informatie betreft steeds 'achter loopt' op de informatie waarover de ambtelijke organisatie beschikt. Daarmee komen de raadsleden naar hun idee in de situatie terecht waarin zij nauwelijks een andere keuze hebben dan in te stemmen met de voorstellen van het college. Daar waar de raad echt van mening is dat de besluitvorming voor hen een te voortvarend karakter heeft, vereist het veel volharding van de raad om de voorstellen van tafel te krijgen of verder uit te werken. De Visie Sociaal Domein SWW is daarvan het meest sprekende voorbeeld: besluitvorming over dit document stond oorspronkelijk voor september 2013 gepland, maar op verzoek van de raad heeft het college eerst een verdere verdiepingsslag gemaakt. In februari 2014 heeft vervolgens definitieve besluitvorming plaatsgevonden.

Naar aanleiding van de behandeling van het 'Spoorboekje voor de Gemeenteraad' heeft de raad in november 2013 een amendement aangenomen om een kerngroep Transitie Sociaal Domein in te richten. Naar de mening van verschillende raadsleden biedt het genoemde 'Spoorboekje' voor hen te weinig houvast om te begrijpen hoe de besluitvorming loopt en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen. Vanuit

elke raad van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren zijn daarom drie raadsleden afgevaardigd voor een kerngroep. Deze kerngroep richt zich in de eerste plaats op het proces van de voorbereidingen op de decentralisaties, en dus niet op de inhoudelijke keuzes. De kerngroep wordt ondersteund door de griffier van Stichtse Vecht namens de drie griffiers en de portefeuillehouder van Weesp als vertegenwoordiger van de drie colleges. Herhaaldelijk is al geconstateerd dat het op het moment van schrijven (april 2014) nog onduidelijk is in hoeverre deze kerngroep een bijdrage gaat leveren aan het verhelderen en stroomlijnen van het proces om de raad optimaal bij het beleid te betrekken.

3.4 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is de rol van de raad bij de voorbereidingen op de decentralisaties in Stichtse Vecht beschreven. Dit zetten we af tegen het normenkader:

Onderzoeksaspect	Norm
Kaderstelling en controle door de raad	<p>De gemeenteraad heeft concrete kaders gesteld ten aanzien van de (voorbereidingen op de) decentralisaties, met tenminste aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inhoud, denk aan inhoudelijke doelstellingen/ gewenst maatschappelijk effect), - proces, denk aan de wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden, - financiën, denk aan financiële en personele middelen voor de uitwerking van het beleid. <p>De raad heeft duidelijke prestatie-indicatoren vastgesteld waarmee de raad de voorbereidingen op de decentralisaties kan (gaan) monitoren.</p> <p>De raad heeft afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening en monitoring van (de voortgang van) de voorbereidingen op de decentralisaties.</p> <p>Het college heeft verschillende varianten en/of scenario's voor de decentralisaties aan de gemeenteraad voorgelegd.</p> <p>De wensen van de raad zijn richtinggevend voor de keuzes van het college in de besluitvorming over de varianten en/of scenario's voor de decentralisaties.</p> <p>De raad krijgt heeft voldoende eigen capaciteit of krijgt voldoende ondersteuning van de griffie en de ambtelijke organisatie om haar sturende en controlerende rol te kunnen vervullen.</p> <p>De raad wordt volledig, correct en tijdig geïnformeerd over (de voortgang, risico's en beheersmaatregelen van) de voorbereidingen op de decentralisaties.</p> <p>De gemeenteraad neemt een actieve houding aan ten aanzien van de door het college verstrekte informatie over de decentralisaties.</p>

Op basis van een analyse van de relevante informatie kunnen de gestelde normen als volgt worden beoordeeld:

- **De gemeenteraad heeft kaders gesteld ten aanzien van de (voorbereidingen op de) decentralisaties.** Deze betreffen inhoud en proces. Zo heeft de raad kaders gesteld aangaande de samenwerking, de visie, de toegang en de wens om een voorstel te maken over hoe de raad zijn

- kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. **Er zijn geen concrete financiële kaders meegegeven.** Weliswaar beschrijft het raadsvoorstel voor de Visie en Toegang Sociaal Domein dat “de gelden vanuit het rijk om de transitie vorm te geven kaderstellend zijn”. Deze kaders zijn echter heel algemeen en onbepaald en bieden onvoldoende (bij)stuuringsmogelijkheden.
- **De raad heeft geen duidelijke prestatie-indicatoren vastgesteld** waarmee de raad de voorbereidingen op de decentralisaties kan (gaan) monitoren. Wel is er een Spoorboekje gemaakt, op basis waarvan de raad haar kaderstellende rol kan uitoefenen. Hierin staan echter veelal besluitvormingsmomenten benoemd, geen prestatie-indicatoren waarmee de raad de voorbereidingen ook daadwerkelijk inhoudelijk kan ‘toetsen’.
 - **Via het Spoorboekje heeft de raad afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening** over (de voortgang van) de voorbereidingen op de decentralisaties. Dit betreft onder meer de verspreiding van raadsinformatiebrieven en de organisatie van werkconferenties.
 - Het college probeert de raad nadrukkelijk in haar kaderstellende rol te positioneren. Het college stelt dat dit onder meer is gebeurd door in de Houtskoolschets verschillende scenario’s te presenteren. Raadsleden hebben echter niet ervaren dat hun echt verschillende scenario’s zijn voorgelegd. Uiteindelijk heeft er bovendien geen expliciete besluitvorming over de Houtskoolschets plaatsgevonden. **In essentie zijn er daarom geen verschillende varianten en/of scenario’s voor de decentralisaties aan de gemeenteraad voorgelegd.**
 - Het college gaat in principe pas aan de slag als de raad besloten heeft. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de besluitvorming over de samenwerking. Pas nadat de raad daarover had besloten, is het college gestart met de verdere voorbereidingen. **De wensen van de raad zijn daarmee richtinggevend voor de keuzes van het college in de besluitvorming over de decentralisaties.** Tegelijkertijd wordt de kwaliteit van de besluitvorming belast door de tijdsdruk die de rijksoverheid aan gemeenten oplegt en de beperkte mogelijkheden die raadsleden hebben om zich alle benodigde informatie eigen te maken. Door deze tijdsdruk was het bijvoorbeeld niet mogelijk om over het transitiearrangement in de raad te besluiten, alvorens het werd voorgelegd aan de TSJ (zie ook paragraaf 2.2.5).
 - **Zowel ambtelijke organisatie, portefeuillehouders en griffie spannen zich in om de raad in de verwerving van de benodigde informatie zo goed als mogelijk te ondersteunen.** Tegelijkertijd zijn, zoals benoemd, de mogelijkheden voor de raad om alle informatie te verwerken beperkt.
 - **De raad neemt een actieve rol in ten aanzien van de decentralisaties:** raadsleden stellen regelmatig vragen over de voortgang, ontwikkelingen en besluitvormingsmomenten. Omdat binnen de raad in het najaar van 2013 het gevoel ontstond dat de raad de kaderstellende en controlerende rol onvoldoende kon waarmaken, heeft de raad gevraagd om meer verduidelijking en stroomlijning, met name door het opstellen van een ‘Spoorboekje’. Ook heeft de raad in november 2013 de kerngroep Transities Sociaal Domein ingericht. Met deze kerngroep krijgt de raad de kans om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de voorbereidingen verlopen en op welke momenten de raad daarin een rol kan of moet spelen. Op dit moment is nog onduidelijk of deze kans wordt verzilverd.
 - De opvattingen van de raad over de wijze waarop zij wordt geïnformeerd, zijn als ‘positief-kritisch’ te typeren. Desalniettemin **constateert de raad dat zij niet in de positie is om actief te sturen,** onder meer omdat raadsleden in hun ogen vrijwel altijd over minder gedetailleerde of minder actuele informatie beschikken dan het college en ambtenaren. Het college stelt dat de raad steeds volledig, correct en tijdig wordt geïnformeerd over (de voortgang, risico’s en beheersmaatregelen van) de voorbereidingen op de decentralisaties. Door de raad wordt dit niet zo ervaren.

4. Samenwerking met Weesp en Wijdemeren

4.1 Aanleiding

Vanaf begin 2013 oriënteert de gemeente Stichtse Vecht zich op de juiste schaalgrootte van bestuur om de transities op te pakken. Deze zoektocht is onder meer ingegeven door de discussie op rijksniveau over bestuurlijke samenwerking en de benodigde schaalgrootte om de decentralisatie van rijkstaken op een goede manier in te kunnen vullen. In februari 2013 maakt het college van Stichtse Vecht voor het eerst kenbaar dat zij de samenwerking met de gemeenten Weesp en Wijdemeren wil gaan onderzoeken. In april wordt hiervoor een voorstel voorgelegd aan de raad. De volgende mogelijkheden voor samenwerking worden benoemd: de decentralisaties van het sociale domein, beleidsondersteunende werkzaamheden en gemeenschappelijke opgaven (bron: Annotatie betreffende de beoogde samenwerking tussen Stichtse Vecht, Wijdemeren en Weesp, 23 april 2013).

De drie raden stemmen 23 april 2013 in met het voorstel van de drie colleges om de samenwerking nader in te gaan vullen, met als aandachtspunt dat de samenwerking op basis van een aantal criteria en randvoorwaarden getoetst wordt.

“Er is getoetst op welke terreinen samenwerking kan leiden tot versterking van de dienstverlening aan inwoners, tot bedrijfseconomische voordelen, versterking van de gezamenlijke kwaliteit en strategische/beleidsmatige potentie.” (Bron: Raadsvoorstel Samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren, 2 juli 2013)

Hoewel andere samenwerkingsmogelijkheden ook logisch lijken en zijn onderzocht door het college van de gemeente Stichtse Vecht (denk aan Wijdemeren en Weesp met het Gooi, Stichtse Vecht met Utrecht-West, vanwege de al lang lopende samenwerking op het gebied van Wmo en Werk en Inkomen), bekrachtigt de raad op 2 juli 2013 formeel de samenwerking met Weesp en Wijdemeren. De nieuwe samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren verloopt op het niveau van de ambtelijke organisatie en de colleges van B&W vlot. Hoewel er in eerste instantie met name op ambtelijk niveau ook wat opstartproblemen zijn, weten de colleges en de ambtelijke organisaties elkaar relatief gemakkelijk te vinden. De samenwerking tussen de raden komt minder makkelijk tot stand. Raadsleden van Stichtse Vecht geven aan dat naar hun mening de aansturing van het beleid vanwege de samenwerking minder overzichtelijk wordt en de besluitvorming stroperiger. Zij uiten een behoefte aan meer grip op de aansturing. Als reactie hierop wordt, zoals eerder genoemd, in november 2013 een kerngroep transities in het sociale domein ingesteld. Zoals gezegd, functioneert deze op het moment van schrijven (april 2014) nog niet naar behoeven. Mede omdat de verhouding tussen de kerngroep en de raad als geheel zich nog niet heeft uitgekristalliseerd, geeft de raad aan niet het gevoel te hebben adequaat te kunnen sturen op de samenwerking in het sociale domein.

Op het moment van schrijven werkt Stichtse Vecht voor wat betreft de inkoop op het gebied van Wmo en AWBZ nog altijd samen met Utrecht-West en het Gooi. Dit betreft een ambtelijke samenwerking om de zorg zo effectief en kostenefficiënt mogelijk in te kopen. Op het terrein van de jeugdzorg wordt, samen met Weesp en Wijdemeren, ook samengewerkt met Utrecht-West, zoals vastgelegd in het Transitiearrangement Jeugd van oktober 2013.

4.2 Wijze van samenwerking

De focus van de samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren zijn de decentralisaties in het sociale domein. De colleges stellen dat de samenwerking de drie gemeenten in staat stelt om op een goede manier invulling te geven aan de uitvoering van de nieuwe taken binnen het sociale domein.

“Stichtse Vecht ziet de noodzaak om de gedecentraliseerde rijkstaken samen met anderen uit te voeren. De implementatie en uitvoering van de decentralisaties vragen van de organisatie de juiste

kennis, deskundigheid en capaciteit om op de nieuwe ontwikkelingen in te kunnen spelen. Uiteindelijk gaat het erom dat onze dienstverlening aan de burgers zo effectief, efficiënt en klantvriendelijk mogelijk geschiedt.” (Bron: Raadsvoorstel Samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren, 2 juli 2013)

Uitgangspunt is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden in de afzonderlijke gemeenten behouden blijven en dat alle te nemen besluiten via de gebruikelijke lokale bestuurlijke processen blijven verlopen. Er vindt dus geen herindeling of bestuurlijke fusie plaats.

De colleges van B&W van de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren stellen in mei 2013 de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de hoogte van de (beoogde) samenwerking tussen de drie gemeenten. In een brief stellen de colleges dat de samenwerking laat zien dat Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren zich als een ‘congruent samenwerkingsverband’ beschouwen in het kader van de decentralisaties in het sociale domein. In de brief wordt aangegeven dat waar nodig, bijvoorbeeld bij specialistische voorzieningen, samenwerking met andere gemeenten binnen de Gooi en Vechtstreek of in Utrecht niet uitgesloten is. Ook de Gedeputeerden Jeugd van de provincies Utrecht en Noord-Holland worden met voortgangsnotities op de hoogte gehouden van de samenwerking.

4.3 Beoordeling van de samenwerking

Met name het college van Stichtse Vecht beschouwt de samenwerking als een belangrijke succesfactor voor het slagen van de uitdagingen die de decentralisaties met zich meebrengen voor de gemeente. Op ambtelijk niveau wordt de samenwerking inmiddels ook als succesvol ervaren. Bij de start van de ambtelijke samenwerking in de programmaorganisatie Transitie SWW was er nog onduidelijkheid over de precieze wijze van samenwerking, de verdeling in taken en verantwoordelijkheden en de verhoudingen met andere (bestaande) samenwerkingsverbanden. Ook bleek al snel dat er onvoldoende capaciteit en een te beperkte aansturing aanwezig was om de voorbereidingen goed in te kunnen vullen. Na enkele wijzigingen in de programma-aansturing en het aantrekken van externe capaciteit, is de ambtelijke organisatie inmiddels goed in staat om uitvoering te geven aan de plannen en activiteiten.

Van belang is om vast te stellen dat het initiatief tot de samenwerking is genomen door de colleges van B&W of, wellicht nog specifiek: door de burgemeesters. Het voornemen tot samenwerking is in het presidium besproken, op basis waarvan het college in de veronderstelling kon verkeren dat de samenwerking door een meerderheid van de raad zou worden ondersteund. Deze veronderstelling wordt bevestigd doordat de raden dit initiatief in juli 2013 formeel hebben bekrachtigd. Dat impliceert overigens niet dat zij op voorhand deze samenwerking als vanzelfsprekend hebben beoordeeld. Uit raadsverslagen komt bijvoorbeeld naar voren dat sommige raadsleden de mogelijkheid van uitbreiding van de samenwerking met Woerden en De Bilt open willen houden. Tevens geven enkele raadsleden van Stichtse Vecht in de context van het onderzoek aan dat zij vinden dat er door het college op onderdelen te voortvarend uitvoering wordt gegeven aan de samenwerking. Onder meer wijzen zij op de inrichting van een gezamenlijke aanbesteding voor de inkoop van zorgtaken, zonder dat naar hun idee de raad betrokken is geweest bij het bepalen van de randvoorwaarden. Dit is echter door het college in de werkconferentie op 27 november aan de orde geweest.

Ook in de gemeenteraden van Weesp en Wijdemeren bestaat de nodige scepsis over de samenwerking. In deze raden wordt bovendien gesignaleerd dat naast de samenwerking rond de decentralisaties ook allerlei bedrijfsvoeringstaken in samenwerking worden opgepakt, zonder dat deze raden daar in hun ogen expliciet toe besloten hebben.

4.4 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is de samenwerking bij de voorbereidingen op de decentralisaties in Stichtse Vecht beschreven. Dit zetten we wederom af tegen het normenkader:

Onderzoeksaspect	Norm
Samenwerking	<p>De gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren hebben kaders gesteld voor de samenwerking ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties.</p> <p>Er is een juridische basis voor de samenwerking ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties door Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren.</p> <p>Het college heeft de overwegingen voor de samenwerking met Weesp en Wijdmeren ten aanzien van de decentralisaties, inclusief (de verdeling van) verantwoordelijkheden, risico's en toezichts- en verantwoordingsinstrumenten, aan de gemeenteraad voorgelegd.</p> <p>De gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren worden volledig, correct en tijdig geïnformeerd over (de voortgang, risico's en beheersmaatregelen van) de samenwerking ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties.</p>

Op basis van een analyse van de relevante informatie zijn de gestelde normen over de samenwerking in de praktijk als volgt te beoordelen:

- De gemeenteraad van Stichtse Vecht **heeft kaders gesteld voor de samenwerking** ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties. Zo heeft de raad in haar besluit over de verkenning van de samenwerking met Weesp en Wijdmeren van april 2013 enkele criteria en randvoorwaarden benoemd voor het al dan niet samenwerken met deze gemeenten. Hiermee heeft de raad de kaders voor de verkenning meegegeven aan het college. Aanvullend stelt de raad in het raadsbesluit van juli 2013 dat de raad goed in positie wil blijven ten aanzien de besluitvorming over de decentralisaties. De raad vraagt de griffier om daar een voorstel voor te doen, dat uitmondt in een 'Spoorboekje voor de Gemeenteraad' in oktober 2013. Ook verzoekt de raad het college om te werken met scenario's, zodat de raad binnen het regioverband toch voldoende keuzemogelijkheden blijft houden. Ons is niet gebleken dat deze scenario's daadwerkelijk zijn aangeboden. Andere kaders voor de samenwerking zijn afkomstig van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die per brief in maart 2013 stelt dat Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren moeten komen tot congruente samenwerkingsverbanden in het licht van de decentralisaties in het sociale domein. De samenwerking tussen Vecht, Weesp en Wijdmeren moet invulling geven aan die eis van de Minister.
- De samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren **heeft geen juridische basis**. Het een en ander hangt samen met de nadrukkelijke uitspraak van de raad en het college om de samenwerking niet te zien als opmaat naar een eventuele fusie of herindeling van de drie gemeenten.
- Het college van Stichtse Vecht heeft op basis van een aantal criteria en randvoorwaarden een verkenning uitgevoerd naar de samenwerking met Weesp en Wijdmeren. Op verzoek van de raad zijn in de verkenning ook andere mogelijkheden voor samenwerking onderzocht. Uiteindelijk besluit de raad tot samenwerking met Weesp en Wijdmeren. Er worden op hoofdlijnen enkele suggesties gedaan voor de planning, de financiën, de wijze van informatievoorziening en de wijze van besluitvorming. Concretisering van deze suggesties en nadere afspraken krijgen pas in latere fasen vorm. **Een helder overzicht van de precieze (verdeling van) verantwoordelijkheden, risico's**

en toezichts- en verantwoordingsinstrumenten ontbreekt.

- De raad van Stichtse Vecht is betrokken geweest bij de besluitvorming over de samenwerking met Weesp en Wijdmeren en heeft kaders meegegeven voor de verkenning naar de samenwerkingsmogelijkheden. Het initiatief voor de samenwerking en de nadere uitwerking daarvan ligt echter in de eerste plaats bij de colleges van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren. Ook na de bekrachtiging van de samenwerking **ligt het voortouw met name bij de colleges** en de ambtelijke organisaties. De raad wordt **wel regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang** van de samenwerking en relevante ontwikkelingen daarin.

5. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar de voorbereidingen op de decentralisaties weer. Paragraaf 5.1 vat eerst kort de analyse in de voorgaande hoofdstukken samen. Daarbij ligt de nadruk op de positie van de raad. In paragraaf 5.2 worden de centrale onderzoeksvragen afzonderlijk beantwoord. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.3 afgesloten met enkele concrete aanbevelingen om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

5.1 De stand van zaken samengevat

In deze paragraaf wordt de stand van zaken van de voorbereidingen op de decentralisaties samengevat. Zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven, volgen de voorbereidingsactiviteiten elkaar in een fors tempo op. Zo bleken ook in de periode van het ambtelijk wederhoor op de voorliggende rapportage weer een aantal nieuwe ontwikkelingen te spelen. Deze ontwikkelingen worden hier niet meer uitgebreid geanalyseerd of verwerkt in de rapportage. Wel is het voor het totaalbeeld van de voorbereidingen op de decentralisaties van belang ze hier kort te noemen. Dat betreft met name twee raadsvoorstellen uit mei 2014 die nadere uitwerking geven aan de Visie en Toegang Sociaal Domein:

- Dienstverleningsmodel Sociaal domein SWW. Het model beschrijft de inrichting en aansturing van het sociaal domein. Met het model tracht de gemeente Stichtse Vecht, samen met Weesp en Wijdmeren, de zelfgenoemde 'stip aan de horizon' te beschrijven waar de SWW gemeenten naar toe willen werken.
- Organisatiekader Sociaal Domein SWW 1 januari 2015. Hierin wordt beschreven hoe de uitvoeringsorganisatie van de drie SWW gemeenten er op 1 januari 2015 uitziet om de nieuwe taken in het Sociale Domein uit te voeren. Zo beschrijft het document de wens tot oprichting van sociale wijkteams en de inrichting van een gezamenlijke centrale ondersteunende afdeling voor beleid, administratieve taken, bezwaar en beroep, klachtenbeheer, inkoop, analyse en informatie.

Deze raadsvoorstellen vormen op het eerste gezicht een gedegen verdieping van de Visie en Toegang Sociaal Domein. De voorstellen worden naar verwachting in juni 2014 aan de raden van de drie gemeenten ter besluitvorming voorgelegd.

5.1.1 Voorbereidingen op de decentralisaties

Het relaas van de ontwikkelingen, de bespreking en behandeling van het voorgenomen beleid en de daadwerkelijke beslissingen, laat zien dat het gemeentebestuur van Stichtse Vecht voortvarend en gedegen aan de slag is gegaan met de voorbereidingen op de decentralisaties. Dit uit zich bijvoorbeeld in een nadrukkelijke keuze voor samenwerking met de gemeenten Weesp en Wijdmeren en de inrichting van een gezamenlijke programmaorganisatie. Met deze wijze van samenwerking streeft de gemeente naar voldoende daadkracht en schaalgrootte voor het aangaan van de inhoudelijk-complexe uitdagingen die op de gemeente afkomen. De programmaorganisatie is bovendien zo ingericht dat de drie decentralisaties in samenhang opgepakt worden, waarmee de gemeentelijke organisatie laat zien dat er aandacht is voor mogelijk synergie-effecten in het beleid rond de transities.

De gezamenlijke aanpak heeft grote steun in het college van B&W. In eerste instantie bleek de programmaorganisatie de complexiteit en omvang van de opgaven nog wel onderschat te hebben. Dat heeft in het najaar van 2013 aanleiding gegeven voor een meer overkoepelende en programmatische aansturing en uitbreiding van de capaciteit. Met deze wijzigingen stelt de ambtelijke organisatie nu voldoende toebereid te zijn op de opgaven. Er zijn op het moment van schrijven de benodigde afspraken gemaakt over de samenwerking, de opgaven binnen het sociale domein zijn in kaart gebracht en er is aandacht voor de organisatie van de inkoop van zorg. In vergelijking met landelijke richtlijnen en aanbevelingen kan worden gesteld dat de inrichting van het beleid op schema ligt.

Hoewel de (ambtelijke) voorbereidingen op de decentralisaties over het algemeen positief kunnen worden beoordeeld, zijn er gedurende het onderzoek ook aandachtspunten gesignaleerd. De belangrijkste is dat het opgestelde programmaplan, dat bestaat uit afzonderlijke werkplannen voor de zorg, de jeugdzorg en de (arbeids)participatie, onvoldoende het karakter heeft van een helder, volledig programma- of projectplan. Er ontbreken duidelijke doelstellingen en beoogde resultaten, evenals een inzicht in de capaciteit en het budget voor het programma. Aannemelijk is dat de programmaorganisatie, in afstemming met het college van B&W van Stichtse Vecht, in de loop van 2014 deze aandachtspunten stap voor stap nader gaat invullen.

Meer reële en minder eenvoudig te beheersen risico's concentreren zich enerzijds op de rol en positie van de raad en anderzijds op de samenwerking met Weesp en Wijdmeren.

5.1.2 Rol en positie van de raad

Wat de rol en positie van de raad betreft zijn er twee aandachtspunten. Deze betreffen in de eerste plaats het *verschillende tempo* van de beleidsvoorbereidingen en implementatie tussen ambtelijke organisatie en college enerzijds en de raad anderzijds. In het onderzoek is geconstateerd dat binnen de ambtelijke organisatie onvermijdelijk een kennisvoorsprong ten opzichte van de raad ontstaat. Er zijn ambtenaren die zich vrijwel fulltime met de voorbereidingen op de decentralisaties kunnen bezighouden. De per definitie parttime raadsleden moeten daarentegen hun aandacht over verschillende onderwerpen verdelen. Met name gedurende het najaar van 2013 is, zo blijkt in de voorgaande hoofdstukken, geregeld bij de raad het gevoel ontstaan dat de raad geen grip had op de besluitvorming. Onder meer heeft de raad het in het najaar nodig geacht om aan de 'noodrem' te trekken bij de besluitvorming rond de Houtskoolschets voor de toegang tot de zorg. Informatiesessies, (gezamenlijke) werkconferenties, spoorboekjes en nieuwsbrieven hebben wel geholpen om de raad meer in positie te brengen, maar deze initiatieven zijn nog steeds onvoldoende om de raadsleden het gevoel te geven dat zij 'aan het stuur zitten'. De instelling van een kerngroep van raadsleden in november 2013, ondersteund door de griffier van Stichtse Vecht, is een aanvullend initiatief geweest om de raad grip op het proces van besluitvorming over de decentralisaties te geven. De campagne voor de raadsverkiezingen, de inwerkperiode voor de nieuwe raadsleden en de vorming van een nieuw college zijn echter verschillende factoren die er voor gezorgd hebben dat – in ieder geval op het moment van schrijven – deze kerngroep nog niet goed heeft kunnen functioneren. De rol en taak van de kerngroep, en daarmee de afstemming tussen het functioneren van de kerngroep enerzijds en de voltallige raad anderzijds, zijn nog niet uitgekristalliseerd. Ondertussen is de raad 'slechts' in de gelegenheid geweest om een relatief algemene visie op het beleid en uitvoering voor het sociale domein vast te stellen. Documenten die meer concrete doelstellingen met bijbehorende (benodigde) middelen bevatten, zijn op het moment van schrijven nog niet aan de raad voorgelegd.

Het tweede aandachtspunt voor de rol en positie van de raad betreft de kwaliteit en de bruikbaarheid van de informatievoorziening aan de raad. De informatievoorziening over de (voorbereidingen op de) decentralisaties blijkt een weerbarstige kwestie te zijn. Zowel het college van B&W, de ambtelijke organisatie als de griffier benadrukken veel aandacht te besteden aan een goede informatievoorziening aan de raad. Inderdaad is, zoals al eerder opgemerkt, naast de reguliere informatievoorziening tijdens raads- en commissievergaderingen, eveneens sprake geweest van voorlichtingsbijeenkomsten, werkconferenties en raadsbrieven. De geïnterviewde raadsleden hebben aangegeven ook zelf actief op zoek te zijn geweest naar informatie, allerlei vragen te hebben gesteld en daar antwoord op te hebben gekregen. In essentie lijkt er daarmee sprake van een positieve Ausgangssituation, namelijk: aan één kant een partij (raadsleden) die op zoek is naar en open staat voor relevante informatie en aan de andere kant een partij (college van B&W, ambtelijke organisatie, griffie) die bereid is informatie te verstrekken. Toch is er niet altijd sprake van een 'match'. Raadsleden geven aan geregeld het gevoel te hebben 'achter te lopen' als het gaat om relevante informatie, moeite te hebben met enerzijds het abstractieniveau van de informatie en anderzijds juist de grote mate van gedetailleerdheid of specialistische informatie. Het is zeer de vraag of dit aandachtspunt eenvoudig is te verhelpen. Raadsleden zijn immers, zoals al eerder opgemerkt, beperkt in hun mogelijkheden om kennis te nemen van alle relevante informatie. Tegelijkertijd is en blijft het noodzakelijk

dat het college en de ambtelijke organisatie zich keer op keer rekenschap geven van de juiste timing en de praktische bruikbaarheid van informatie. Vanuit het perspectief van de raad is dit niet altijd het geval.

5.1.3 Samenwerking met Weesp en Wijdmeren

De samenwerking met Weesp en Wijdmeren vormt eveneens een belangrijk aandachtspunt. In het onderzoek is geconstateerd dat deze samenwerking minder een 'vanzelfsprekend karakter' heeft dan tijdens de besluitvorming hierover rond de zomer van 2013 is gesuggereerd. Het initiatief tot samenwerking is in eerste instantie door de betrokken burgemeesters genomen, later gesteund door de colleges van B&W. De voorbereiding van de beoogde samenwerking is toentertijd niet in de raad, maar alleen in het presidium (een gremium dat geen openbaar karakter of besluitvormende bevoegdheden heeft) ter sprake geweest. Bij de uiteindelijke besluitvorming is bij menig raadslid de indruk ontstaan dat de samenwerking op dat moment al onvermijdelijk was. Om een aantal redenen was dat niet het geval en is dat eigenlijk nog steeds niet het geval. Om te beginnen is duidelijk dat Stichtse Vecht enerzijds en Weesp en Wijdmeren anderzijds toentertijd al in een aantal andere samenwerkingsverbanden participeerden. Deze reeds bestaande samenwerkingsverbanden moeten nog ontvlecht worden. Voor de gemeente Stichtse Vecht geldt dat de samenwerking in het WSW-bedrijf, relevant voor de Participatiewet, nog ontvlecht moet worden. Over de wenselijkheid van de ontvlechting en de consequenties daarvan is op het moment van schrijven nog weinig bekend.

In de tweede plaats liggen de gemeenten in verschillende provincies. Gebruikelijk is dat samenwerkingsverbanden de provinciegrenzen niet overschrijden, en bovendien geeft elke provincie eigen invulling aan het toezicht op de samenwerking. Het voornemen tot de samenwerking tussen de drie gemeenten is gemeld aan de provincie Utrecht en aan de provincie Noord-Holland. Beide provincies hebben daarbij geen bezwaar gemaakt. Toch is te voorzien dat deze provincie-overschrijdende samenwerking in de toekomst problemen kan geven, omdat een aantal voor de decentralisaties relevante samenwerkingsverbanden een wettelijk voorgeschreven karakter hebben en binnen de provinciegrenzen blijven. Het gaat hierbij in het bijzonder om de jeugdzorgregio's.

De besluitvorming bij de samenwerking heeft als consequentie dat het draagvlak in de gemeenteraden van zowel Stichtse Vecht, als Weesp en Wijdmeren geenszins vanzelfsprekend is. Hoewel in het onderzoek niet de indruk is ontstaan dat de samenwerking omstreden is, is tegelijkertijd door sommige raadsleden wel de vrees geuit dat de samenwerking de voorbode kan zijn van een nieuwe, vooralsnog door hen ongewenste, herindelingsoperatie. Het is echter vooral in de raden van de (kleinere) gemeenten Weesp en Wijdmeren dat de weerstand (in ieder geval wat de raden betreft die tot 19 maart 2014 zitting hadden) groter is. De raadsleden ervaren dat de afstand tussen de ambtelijke (programma)organisatie en de raad door de samenwerking is toegenomen. Hierdoor is volgens hen de besluitvorming lastiger, ingewikkelder en stroperiger geworden. Ook is bij de raadsleden de indruk ontstaan dat de dienstverlening, zowel aan de raad als aan burgers, in kwaliteit is afgenomen. Ook voor Weesp en Wijdmeren geldt dat zij nog actief zijn in andere samenwerkingsverbanden. Hierbij dient ook enige vorm van ontvlechting plaats te vinden. Bovendien vrezen deze gemeenteraden nog sterker voor een mogelijke herindeling. Onduidelijk is hoe deze aarzelingen in de nieuw aangetreden raden zich verder zullen ontwikkelen. Hoe dan ook betekent dit dat er wat de samenwerking betreft sprake is van een mogelijk risico.

5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In hoofdstuk 1 zijn verschillende onderzoeksvragen geformuleerd. De beantwoording daarvan is als volgt.

Vorbereiding op de decentralisaties

1. *Wat is in de gemeente Stichtse Vecht de stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein?*
 - a. *Welke voorbereidingen zijn er op ambtelijk niveau getroffen en staan nog op stapel?*
 - b. *Welke voorbereidingen zijn er op bestuurlijk niveau getroffen en staan nog op stapel?*

In de gemeente Stichtse Vecht hebben reeds een groot aantal ambtelijke en bestuurlijke voorbereidingen op de decentralisaties plaatsgevonden. Zo is samen met de gemeente Weesp en Wijdmeren een programmaorganisatie ingericht, die uitvoering geeft aan de voorbereidingen op de wettelijke vereisten op het gebied van de decentralisaties. Er zijn onder meer project- en werkplannen gemaakt, de omvang van de relevante maatschappelijke uitdagingen en betrokken doelgroepen is geïnventariseerd en de veranderingen in de organisatie, informatievoorziening en inkoop worden voorbereid en geïmplementeerd. Op bestuurlijk niveau is een visiedocument vastgesteld, de 'Visie en Toegang Sociaal Domein'. Deze visie is nog niet vertaald in concrete doelstellingen en besluitvorming over de noodzakelijke middelen heeft nog niet plaatsgevonden.

Kaderstelling en controle door de raad

1. *Heeft de gemeenteraad kaders gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein? En zo ja, welke kaders zijn gesteld?*

De gemeenteraad van Stichtse Vecht heeft in de 'Visie en Toegang Sociaal Domein' louter op algemeen niveau kaders gesteld ten aanzien van de (voorbereidingen op de) decentralisaties.

2. *In hoeverre zijn door het college aan de gemeenteraad (inhoudelijke) varianten en/of (financiële) scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad gewogen keuzes heeft kunnen maken?*

Aan de raad zijn in een werkconferentie verschillende mogelijkheden voor de wijze van toegang tot het sociale domein gepresenteerd. Deze scenario's zijn echter niet formeel ter besluitvorming aan de raad van Stichtse Vecht voorgelegd. Ook zijn er geen bijbehorende concrete financiële scenario's voorgelegd.

3. *In hoeverre is de gemeenteraad voldoende toegerust op de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein?*

Het college van B&W en de ambtelijke organisatie spannen zich nadrukkelijk in om de raad invulling te laten geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Dit gebeurt in de vorm van (gezamenlijke) werkconferenties, raadsinformatiebrieven, de beantwoording van raadsragen en enkele formele besluitvormingsmomenten. Ook de instelling van een kerngroep van raadsleden is een initiatief om de raad toe te rusten op de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden. Onduidelijk is nog of al deze inspanningen voldoende zijn. In het bijzonder bleek het functioneren van de kerngroep in de onderzoeksperiode niet optimaal te zijn, met name door de wisselende samenstelling, het nog beperkte aantal samenkomsten en de onduidelijkheid over de rol en de doelstelling van de kerngroep.

4. *Op welke momenten en in welke vorm is door het college aan de gemeenteraad in 2012 en 2013 informatie verstrekt ten aanzien van de voortgang in de voorbereidingen op de decentralisaties?*

De gemeenteraad is met name vanaf 2013 steeds geïnformeerd over de voortgang van de voorbereidingen op de decentralisaties. Dit is gebeurd in reguliere raads- en commissievergaderingen en enkele (gezamenlijke) werkconferenties en informatiebrieven.

Samenwerking

5. *Hoe wordt de samenwerking met andere gemeenten met betrekking tot de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein vormgegeven, in het bijzonder de samenwerking met buurgemeenten Weesp en Wijdmeren?*

De samenwerking met Weesp en Wijdmeren is voorbereid door de colleges van B&W van deze gemeenten. De raad van Stichtse Vecht heeft in juli 2013 formeel ingestemd met de samenwerking. Er is voor deze drie gemeenten een gezamenlijke ambtelijke (programma)organisatie ingericht.

6. *Wat is de opstelling van de gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren ten aanzien van de samenwerking tussen de drie gemeenten met betrekking tot de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein?*

De raden van alle drie de gemeenten hebben medio 2013 formeel ingestemd met de samenwerking. Binnen de raden (althans: de raadsleden die zitting hadden tot 19 maart 2014) bestaan nog de nodige aarzelingen ten aanzien van de samenwerking. De consequenties van de samenwerking zijn nog niet duidelijk voor de raadsleden. Ook bestaan er aarzelingen of de samenwerking een voorbode kan zijn van gemeentelijk herindeling.

Versterken rol van de raad

7. *Welke handreikingen en aanbevelingen zijn er te geven om in de komende raadsperiode de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad te borgen en waar nodig te versterken?*

De beantwoording van deze vraag is onderwerp van de laatste paragraaf van dit rapport.

5.3 Aanbevelingen

1. Wij doen de volgende aanbevelingen om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het gebied van de decentralisaties te borgen en te versterken.
1. **Gemeenteraad: Stel vast op welke aspecten u wilt sturen en over een x-periode wilt controleren.** Nu is het moment om vast te stellen op welke aspecten de gemeenteraad wil sturen en controleren wanneer de decentralisaties in 2015 een feit zijn. Hiermee maakt de raad tevens helder op welke aspecten zij door het college van informatie wil worden voorzien. In de discussiebijeenkomst met de raad zijn de volgende aspecten benoemd als de meest relevante sturingsaspecten:
- Doelstellingen; hierbij gaat het met name om een concretisering van de doelstellingen zoals die genoemd zijn in de visie, zodanig dat deze 'stuurbaar' worden.
 - Budget; hoeveel budget heeft de gemeente en komt de gemeente daarmee uit? Tevens kan worden bekeken hoeveel middelen worden besteed aan apparaatskosten, directe (zorg)kosten en hoeveel middelen worden overgedragen aan zorgaanbieders.

- Doelgroepen; hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken hoe de doelgroep is samengesteld en hoe zij worden ondersteund (nulde-, eerste- of tweedelijnszorg) en de verschuivingen in de zorgaanspraak.

Het verdient de nadrukkelijke aanbeveling om deze aspecten op korte termijn nader te concretiseren, bijvoorbeeld in een interactieve bijeenkomst met zowel raad als college. In ieder geval dient een antwoord te komen op de volgende vragen:

- Welke verandering wil de raad realiseren: wat zijn de doelen en de maatschappelijke effecten die de raad nastreeft en met welke indicatoren kan de raad later evalueren of dit is gelukt?
- Welke financiën en andere middelen wil de raad maximaal aan dit onderwerp besteden, al dan niet uitgesplitst per deelonderwerp? Welke kosten (en opbrengsten) zijn er te verwachten en hoe en wanneer wil de raad daarover geïnformeerd worden?

2. Gemeenteraad: Stel vast hoe u de voortgang en de resultaten wilt monitoren.

In aanbeveling 1 is reeds benoemd dat het van groot belang is dat de raad duidelijke kaders stelt voor de beoogde doelstellingen, de hoogte en besteding van het budget en de doelgroepen waarop de decentralisaties betrekking hebben. Tevens van belang is dat de raad vaststelt hoe zij de voortgang wilt monitoren. De basis voor een goede sturing door de raad kan een 0-meting van de huidige situatie zijn, later (op een vastgesteld tijdstip) gevolgd door een 1-meting. Deze metingen moeten op een eenvoudige manier laten zien wat de veranderingen in de tijd zijn en hoe de raad deze kan beoordelen, op basis van de vooraf vastgestelde indicatoren. In de discussiebijeenkomst met de raad werden ook andere voorbeelden van monitoringsinstrumenten genoemd: vragen, amendementen, voortgangsrapportages en signalen uit de samenleving. De raad dient in afstemming met het college en de griffie te bepalen op welke momenten en op welke manier zij een vinger aan de pols wil houden en indien nodig wil bijsturen. Dat moet resulteren in een helder overzicht van in ieder geval:

- De belangrijkste mijlpalen voor 2014 en 2015
- De bijbehorende planning
- De bijbehorende besluitvormingsmomenten voor de raad
- De momenten waarop en de wijze waarop de raad informatie ontvangt over de voortgang van de voorbereidingen en de te realiseren doelstellingen.

3. Gemeenteraad: Stuur op risico's.

De raad doet er verstandig aan ruime aandacht te besteden aan de mogelijke risico's die kunnen optreden bij de voorbereidingen op de decentralisaties. Het voorliggende onderzoek heeft laten zien dat er in Stichtse Vecht met name risico's te signaleren zijn op het gebied van:

- De samenwerking met Weesp en Wijdmeren; hoe stabiel en congruent is deze? Hier kan de raad een actief standpunt over innemen. Ook is de vraag wat de consequenties van de ontvlechting van het WSW-bedrijf zijn.
- De wijze van aansturing en verantwoording van zorgaanbieders; hoe houdt de gemeente hier regie op (via inkoopcontracten bijvoorbeeld), hoe en op welke aspecten wordt er verantwoording afgelegd en wanneer wordt dit besproken in de raad?

In de praktijk zijn vele handvatten voor risicomanagement te vinden, met als doel om risico's te identificeren en te beheersen. Meestal bestaat het proces van risicomanagement uit de stappen:

- Identificeren van de risico's, zowel in termen van bedreigingen als in termen van kansen,
- Inschatting van de risico's op kans van optreden en op mogelijke gevolgen,
- Beoordelen van de risico's,
- Beheersen van de risico's variërend van het accepteren van de risico's tot het vermijden van de risico's,
- Monitoring van de risico's, inclusief duidelijke afspraken over de rollen en verantwoordelijkheden die hierbij horen.

Wij bevelen de raad aan het college te verzoeken deze handvatten toe te passen voor de voorbereidingen op de decentralisaties.

- 4. Gemeenteraad: Bepaal welke ondersteuning u nodig heeft en wat de rol van de kerngroep is.**
De raad krijgt ondersteuning vanuit de kerngroep, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie. Gedurende de onderzoeksperiode was de rol van de kerngroep nog niet uitgekristalliseerd en soms zelfs onduidelijk. Voor de hand ligt dat de kerngroep nu het voortouw in het oppakken van de genoemde aanbevelingen neemt, zonder daarbij de andere raadsleden van hun kaderstellende en controlerende rol te ontslaan. De rol van de kerngroep zal in de raad expliciet besproken moeten worden, zodat de verwachtingen over en weer helder zijn.

Een belangrijk punt in de ondersteuning is daarnaast de kwaliteit en praktische bruikbaarheid van de informatievoorziening vanuit het college. De informatie moet toegespitst zijn op de aspecten waarop de raad wil sturen, de informatie moet voor een relatieve leek begrijpelijk zijn en daarbij moeten duidelijke keuzes worden vorgelegd. De raad mag niet voortdurend voor voldongen feiten komen te staan, maar dient daadwerkelijk keuzes te kunnen maken in de weg die de gemeente aan het bewandelen is. Mogelijk moet het college in dit proces af en toe een stapje terug doen om op gelijke voet met de raad te komen. Ook dient er helderheid te zijn over de wijze van besluitvorming. De besluitvorming kan via raadsconferenties worden voorbereid, maar de standpuntbepaling vindt in de fracties plaats en de besluitvorming natuurlijk uiteindelijk alleen in de raad.

- 5. Gemeenteraad: Stuur op zowel korte als lange termijn doelstellingen en activiteiten.**
In aanbeveling 2 is reeds benoemd dat de raad inzicht dient te krijgen in de belangrijkste mijlpalen voor zowel 2014 als 2015. Vanaf 2015 zijn de decentralisaties een feit en krijgt de daadwerkelijke transformatie handen en voeten. Denk aan vernieuwde zorg, nieuwe contracten, nieuwe processen, nieuwe verhoudingen et cetera. Voor het succes van die fase is het belangrijk dat de raad nu al duidelijke afspraken met het college maakt over de beoogde doelstellingen, de financiering, de wijze van monitoring, de momenten van besluitvorming, de wijze van informatievoorziening en de wijze van ondersteuning.

De raad moet tijdig kunnen anticiperen op de mijlpalen die in het bijzonder vanaf 2015 op de gemeente en de raad afkomen. Wij bevelen de raad aan het college te verzoeken deze mijlpalen en de rol van de raad in elk van deze mijlpalen, nu al helder in beeld te brengen.

Bijlagen

A – Normenkader

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van onderstaand normenkader.

Onderzoeksaspect	Norm
Vorbereiding op de decentralisaties	<p>Er is een helder en concreet projectplan voor de decentralisaties opgesteld, inclusief doelen, resultaten en planning.</p> <p>Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.</p> <p>De kaders en uitgangspunten van de raad zijn richtinggevend voor de voorbereidingen van Stichtse Vecht op de decentralisaties, en dit verband is ook als zodanig inzichtelijk gemaakt.</p>
Kaderstelling en controle door de raad	<p>De gemeenteraad heeft concrete kaders gesteld ten aanzien van de (voorbereidingen op de) decentralisaties, met tenminste aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inhoud, denk aan inhoudelijke doelstellingen/ gewenst maatschappelijk effect), - proces, denk aan de wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden, - financiën, denk aan financiële en personele middelen voor de uitwerking van het beleid. <p>De raad heeft duidelijke prestatie-indicatoren vastgesteld waarmee de raad de voorbereidingen op de decentralisaties kan (gaan) monitoren.</p> <p>De raad heeft afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening en monitoring van (de voortgang van) de voorbereidingen op de decentralisaties.</p> <p>Het college heeft verschillende varianten en/of scenario's voor de decentralisaties aan de gemeenteraad voorgelegd.</p> <p>De wensen van de raad zijn richtinggevend voor de keuzes van het college in de besluitvorming over de varianten en/of scenario's voor de decentralisaties.</p> <p>De raad krijgt heeft voldoende eigen capaciteit of krijgt voldoende ondersteuning van de griffie en de ambtelijke organisatie om haar sturende en controlerende rol te kunnen vervullen.</p> <p>De raad wordt volledig, correct en tijdig geïnformeerd over (de voortgang, risico's en beheersmaatregelen van) de voorbereidingen op de decentralisaties.</p> <p>De gemeenteraad neemt een actieve houding aan ten aanzien van de door het college verstrekte informatie over de decentralisaties.</p>

Samenwerking

De gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren hebben kaders gesteld voor de samenwerking ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties.

Er is een juridische basis voor de samenwerking ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties door Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren.

Het college heeft de overwegingen voor de samenwerking met Weesp en Wijdmeren ten aanzien van de decentralisaties, inclusief (de verdeling van) verantwoordelijkheden, risico's en toezichts- en verantwoordingsinstrumenten, aan de gemeenteraad voorgelegd.

De gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren worden volledig, correct en tijdig geïnformeerd over (de voortgang, risico's en beheersmaatregelen van) de samenwerking ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties.

B – Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Functie en organisatie
3 maart 2014		Leo van den Nieuwendijk	Programmadirecteur, Stichtse Vecht
		Wietske Heeg	Programmamanager Sociaal domein (sinds 1 december 2013) en Afdelingshoofd Dienstverlening, Wijdmeren
5 maart 2014		Dennis van Boekhout	Afdelingsmanager VVH & Ontwikkeling, Stichtse Vecht
		Annette van Hussen	Gemeentesecretaris en voormalig afdelingsmanager VVH & Ontwikkeling, Stichtse Vecht (tot 1 december 2013)
		Carla Koopmans	Afdelingsmanager Interne Dienstverlening, Stichtse Vecht
12 maart 2014		Vital van der Horst	Portefeuillehouder Sociale Zaken, Stichtse Vecht
12 maart 2014		Jaap Verkroost	Portefeuillehouder Welzijn, Stichtse Vecht
12 maart 2014		Jelle Hekman	Griffier, Stichtse Vecht
12 maart 2014		Ina Schutte	Waarnemend griffier, Wijdmeren
		Margreet Walraven	Griffier, Weesp
14 maart 2014		Hetty Veneklaas Linda Hogeveen	Raadsleden, tevens lid kerngroep

C – Bestudeerde documentatie

Voor dit onderzoek zijn de volgende documenten bestudeerd (in chronologische volgorde):

#	Titel document	Datum
1	Besluitenlijst raadsvergadering, 3 juli 2012	3-7-2012
2	Motie Dorpsbelangen aangaande kaders samenwerking tussen Weesp, Wijdmeren en Stichtse Vecht (raadsvergadering Wijdmeren 28 februari 2013)	28-2-2013
3	Annotatie bij raadsvoorstel betreffende de beoogde samenwerking tussen Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp	11-4-2013
4	Advies aan College betreffende samenwerking SWW, gemeente Weesp	16-4-2013
5	Besluitenlijst raadsvergadering 23 april 2013 gemeente Stichtse Vecht	23-4-2013
6	Amendement PvdA gemeente Stichtse Vecht aangaande regionale samenwerking (ingetrokken)	23-4-2013
7	Amendement GroenLinks gemeente Stichtse Vecht aangaande regionale samenwerking (ingetrokken)	23-4-2013
8	Motie PvdA gemeente Stichtse Vecht aangaande aanvullend onderzoek intergemeentelijke samenwerking (afgewezen)	23-4-2013
9	Brief aan Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Holland over bestuurlijke toekomst Weesp en Muiden	26-4-2013
10	Brief van gemeenten SWW aan minister Plasterk aangaande samenwerking sociaal domein	28-5-2013
11	B&W voorstel betreffende gesprek transitie jeugdzorg met gedeputeerden van Noord-Holland en Utrecht	2-6-2013
12	Brief aan de raad van Stichtse Vecht en Ronde Venen over Quick Scan Samenwerking	13-6-2013
13	Raadsvoorstel samenwerking Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp	17-6-2013
14	Projectplan 'Versterken onderwijs & verbinding Centrum voor Jeugd en Gezin' Gemeente De Ronde Venen	19-6-2013
15	Notitie gedeputeerden Jeugd over samenwerking SWW en transities sociaal domein	28-6-2013
16	Projectplan experimenteermiddelen jeugdzorg provincie Utrecht: Experiment vroegsignalering 0-4 jaar (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen)	28-6-2013
17	Besluitenlijst raadsvergadering 3 juli	2-7-2013
18	Amendement Maarssen 2000 op het raadsvoorstel Samenwerking Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp voor de raad van 2 juli 2013	2-7-2013
19	B&W voorstel aangaande gesprek(snotitie) transitie jeugdzorg met gedeputeerden van Noord-Holland en Utrecht	2-7-2013
20	Projectplan experimenteermiddelen jeugdzorg provincie Utrecht: Ambulante Jeugdzorg binnen Buurtzorg Jong in Maarssenbroek	Aug-13
21	Werkplan Werkgroep Toegang	Aug-13
22	B&W voorstel betreffende regionale transitiearrangementen in het kader van de nieuwe Jeugdwet	3-9-2013
23	Visie Sociaal Domein (concept)	4-9-2013
24	Houtskoolschets Toegang tot het sociaal domein	4-9-2013

25	B&W Voorstel Experimenten SZZW in het kader van de nieuwe Jeugdwet	10-9-2013
27	Werkplan Werkgroep Participatie SWW	24-9-2013
28	Werkplan Werkgroep AWBZ naar Wmo	25-9-2013
29	Werkplan Werkgroep Campagneteam	26-9-2013
30	Werkplan Werkgroep Bedrijfsvoering	26-9-2013
31	Inrichting en aansturing Transitie Sociaal Domein SWW	28-9-2013
32	Spoorboekje Samenwerking SWW – Gewijzigde versie voor de raad	Okt-2013
33	Werkplan Werkgroep Jeugd	1-10-2013
34	Memo over vragen werksessie bij Spoorboekje Samenwerking SWW	14-10-2013
35	Programma 1e gezamenlijke raadsbijeenkomst sociaal domein SWW	16-10-2013
36	Presentatie raadsconferentie 16 oktober 2013 Visie en Houtskoolschets	16-10-2013
37	Regionaal transitiearrangement Zorg voor de jeugd Utrecht-West	25-10-2013
38	Besluitenlijst raadsvergadering	29-10-2013
39	Raadsvoorstel Spoorboekje samenwerking SWW	29-10-2013
40	Raadsbesluit Spoorboekje Samenwerking SWW	29-10-2013
41	Amendement bij spoorboekje	29-10-2013
42	Vergadering Raad (audioverslag)	29-10-2013
43	Memo aangaande versterking transitieteam SWW	12-11-2013
44	Brief aan de raadsleden van SWW aangaande het proces visiedocument en houtskoolschets sociaal domein	15-11-2013
45	Brief aan de raadsleden van SWW aangaande Visie en Toegang – belangrijkste wijzigingen	15-11-2013
46	Besluitenlijst raadsvergadering 26 november 2013	26-11-2013
47	Raadsbesluit Transitiearrangementen Jeugdzorg Utrecht-West	26-11-2013
48	Raadsvoorstel intergemeentelijke kerngroep Transitie sociaal domein	26-11-2013
49	Raadsbesluit Intergemeentelijke kerngroep Transitie sociaal domein	26-11-2013
50	Met de raad aan tafel (audioverslag)	26-11-2013
51	Projectplan 'Versterken onderwijs & verbinding Centrum voor Jeugd en Gezin' Gemeente De Ronde Venen	27-11-2013
52	Programma 2e gezamenlijke raadsconferentie SWW	27-11-2013
53	Presentatie Raadsconferentie Transitie Sociaal Domein	27-11-2013
54	Verslag Raadsconferentie Transitie Sociaal Domein SWW	27-11-2013
55	B&W Voorstel beschikbaar stellen benodigde capaciteit en financiën bovenlokale vraagstukken sociaal domein voor de regio West-Utrecht	3-12-2013
57	Matrix adviezen – Reacties Wmo-raden Houtskoolschets	16-12-2013
58	Notitie Verduidelijking begrippen	19-12-2013
59	Basispresentatie 3D's (Adlasz)	Jan-14
60	Aanpassingen Memo Versterking transitieteam SWW	13-1-2014
61	Raadsvoorstel Toegang Sociaal Domein	17-1-2014
62	Visie en uitgangspunten Sociaal Domein	17-1-2014
63	Memo betreffende mijlpalen	28-1-2014
64	Werksessie Visie sociaal domein en Toegang sociaal domein (audioverslag)	28-1-2014
65	Brief aan Raadsleden Visie en Uitgangspunten Sociaal Domein / Raadsvoorstel Toegang – belangrijkste wijzigingen en aanvullingen	10-2-2014

66	Dienstregeling bij spoorboekje samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren	11-2-2014
67	Raadsbesluit Toegang Sociaal Domein	11-2-2014
68	Gemeenteraad (audioverslag)	11-2-2014
69	Raadsinformatiebrief	12-2-2014
70	Raadsinformatiebrief Transitie SWW #2	14-2-2014
71	Raadsvoorstel Toegang Sociaal Domein	25-2-2014
72	Samenwerkingstabel SWW	Zonder datum
73	Aanvraagformulier subsidie Coördinator Experimenten UW	Zonder datum
74	Aanvraagformulier subsidie evaluatie proeftuin UW versie 3	Zonder datum
75	Feiten en cijfers sociaal domein (papier versie)	Zonder datum

Tijdens de fase van ambtelijk wederhoor zijn de volgende aanvullende documenten ontvangen:

#	Titel document	Datum
76	Nieuwsbulletin Samenwerking SWW #5	20-2-2014
77	Memo aan Voorbereidingsgroep SWW - Definitieve versie programmastructuur SWW	6-3-2014
78	Dienstverleningsmodel Sociaal Domein	Mei-2014
79	Organisatiekaders Sociaal Domein SWW 1 januari 2015	2-5-2014
80	Sociale Wijkteams – Bijlage bij “Organisatiekader Sociaal Domein”	2-5-2014
81	Raadsinformatiebrief Programmastructuur SWW	Zonder datum

Rekenkamercommissie
T.a.v. de heer G. Molenaar
Endelhovenlaan 1
3601 GR MAARSSSEN

Afdeling

Behandeld door
G. Schreven en L. van den Nieuwendijk
Direct nummer
0346254631/254206
E-mail
info@stichtsevecht.nl

Ons kenmerk
Z/14/33473 - UIT/14/33613
Uw kenmerk

*Bij beantwoording graag ons
kenmerk en datum vermelden.*

Datum
16 juni 2014
Onderwerp
Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek sociaal domein
Bijlage(n)

Geachte heer Molenaar,

Op 4 juni ontvingen wij uw uitnodiging om te reageren op de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van uw onderzoeksrapport over 'de voorbereiding op de decentralisatie in Stichtse Vecht'. Graag maken wij daar gebruik van. Wij verzoeken u enige aanvullende informatie separaat aan te mogen bieden, zodat u in de volle breedte en diepte onze werkzaamheden in het Sociaal Domein kunt overzien. Het betreft op dit moment een actuele foto met de laatste stand van zaken en een doorkijkje naar de ontwikkelingen in de komende maanden. Tevens verzoeken wij u dit aanvullende document gelijktijdig met uw onderzoek aan de gemeenteraad aan te bieden, opdat ook de gemeenteraad een totaalbeeld heeft van de huidige stand van zaken. Na de zomer zullen wij ten behoeve van de gemeenteraad een tweede foto met actuele informatie opstellen.

In de onderstaande reactie beperken wij ons tot een aantal hoofdlijnen.

Reactie op de conclusie en aanbevelingen

Uit uw onderzoek blijkt dat het gemeentebestuur van Stichtse Vecht voortvarend en gedegen aan de slag is gegaan met de voorbereidingen op de decentralisaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nadrukkelijke keuze voor samenwerking met de gemeenten Weesp en Wijdemeren en de inrichting van een gezamenlijke programmaorganisatie. De drie decentralisaties worden in samenhang opgepakt om mogelijke synergie-effecten in het beleid rond de transities te bereiken. U constateert dat de inrichting van het beleid op schema ligt. Wij zijn verheugd met uw hoofdconclusie dat wij qua voorbereidingen op de decentralisaties op de goede weg zijn.

U signaleert ook een aantal aandachtspunten. Hieronder gaan wij eerst hier op in. Vervolgens gaan wij in op de aanbevelingen die er op zijn gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het gebied van de decentralisaties te borgen en te versterken. Hoewel zij nadrukkelijk aan de gemeenteraad zijn gericht, reageren wij er op vanuit de verantwoordelijkheid en rol die ook wij als college hierin hebben.

Programmaplan

U constateert dat de notitie 'Inrichting en aansturing Transities Sociaal Domein' onvoldoende het karakter heeft van een helder, volledig programma- of projectplan. Duidelijke doelstellingen, beoogde resultaten, inzicht in de capaciteit en het budget ontbreken volgens u.

Reactie college

Wij willen graag aangeven dat de raad vooruitlopend op nadere wetgeving via de Visie en uitgangspunten Sociaal Domein reeds algemene doelstellingen heeft vastgesteld en daarmee voor het college de taak- en doelstellingen heeft bepaald. Dit waren ook meteen de kaders voor het programmateam. Hetzelfde geldt voor de transitiebudgetten. Daarnaast hebben de colleges met het vaststellen van de notitie Versterking Transitieteam de capaciteit en het budget (binnen de door de raad aangegeven financiële kaders, te weten de transitiebudgetten) vastgesteld.

Rol en positie van de raad

U constateert in uw onderzoek dat de ambtelijke organisatie en het college een onvermijdelijke kennisvoorsprong hebben ten opzichte van de raad. De raad had vooral in het najaar 2013 het gevoel dat zij geen grip had op de besluitvorming.

Reactie college

Wij waren dan ook verheugd dat de drie gemeenteraden eind 2013 een kerngroep raadsleden hebben ingesteld, waarmee het informatie- en besluitvormingsproces naar de gemeenteraden nog beter vorm gegeven kon worden.

Ook constateert u dat raadsleden het gevoel hebben dat zij 'achterlopen' qua informatie en dat deze informatie juist te abstract of te gedetailleerd respectievelijk te specialistisch is.

Reactie college

Wij onderschrijven dat het zeker bij een complexe operatie als de decentralisaties in het sociale domein een extra opgave is om te zorgen voor een tijdige en kwalitatief goede informatievoorziening op het juiste niveau. Wij zetten alle mogelijke middelen in om dat te bereiken. Daartoe hebben wij onder meer de raad via twee tussenrapportages en RaadsInformatieBrieven geïnformeerd. Via werkconferenties zijn en blijven de raadsleden geïnformeerd over het Sociale Domein.

Samenwerking met Weesp en Wijdmeren

U constateert dat deze samenwerking een minder vanzelfsprekend karakter heeft dan in eerste instantie is gesuggereerd. U noemt hierbij dat de voorbereiding niet in de raad heeft plaatsgevonden en dat bestaande samenwerkingsverbanden nog ontvlecht dienen te worden. Hierdoor is het draagvlak in de drie gemeenten niet vanzelfsprekend en vreest men een door hen ongewenste herindelingsoperatie.

Reactie college

Wij willen dit graag nog nader toelichten. Nadat de (eerste) bestuurlijke initiatieven tot een mogelijke samenwerking zijn genomen, zijn direct door de drie burgemeesters de fractievoorzitters van de politieke partijen in de drie gemeenten geïnformeerd en vervolgens de Raad via een RIB.

Het primaire doel van de samenwerking is, zoals bekend de versterking van de dienstverlening aan inwoners, de versterking van de gezamenlijke kwaliteit, de strategisch/beleidsmatige potentie en het behalen van bedrijfseconomische voordelen.

De drie gemeenteraden hebben in het eerste half jaar van 2013 eerst besloten tot een verkennend onderzoek en daarna tot samenwerking. Via het zogeheten Spoorboekje voor de gemeenteraad heeft de raad in het najaar van 2013 vastgesteld wat de verdeling van verantwoordelijkheden voor de samenwerking van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren van raad en college is. Voor Transitie in het sociale domein en de samenwerking op de beleidsterreinen is die verantwoordelijkheid bij de raad gelegd. De verantwoordelijkheid voor beleidsondersteunende taken en bedrijfsvoering werkzaamheden zijn bij het college neergelegd.

De raadsleden in vooral Weesp en Wijdmeren ervaren dat door de ambtelijke programma-organisatie de besluitvorming lastiger, ingewikkelder en stroperiger is geworden. Ook ervaren zij een daling in de kwaliteit van de dienstverlening aan zowel raad als burgers.

Reactie college

Dit punt zouden wij graag nader toegelicht zien.

Daarnaast constateert u dat de provincie-overstijgende samenwerking in de toekomst problemen kan geven voor met de jeugdzorgregio's.

Reactie college

Dit is een overweging die ook wij bij aanvang van het traject hadden. Wij hebben derhalve medio 2013 in verschillende rondes overleg gevoerd op bestuurlijk niveau met de provincies Noord-Holland en Utrecht. Zij hebben ingestemd met deze provincie-overstijgende samenwerking. In vervolg hierop zijn bestuurlijke afspraken gemaakt omtrent de jeugdzorg. De bovenlokale jeugdzorg in SWW-verband wordt samen met de regio Utrecht-West opgepakt. De drie gemeenteraden hebben in november 2013 een regionaal transitie-arrangement Jeugd vastgesteld. Eén van de speerpunten hierin is, dat iedereen dicht bij de huis de dienstverlening krijgt die benodigd is.

Gemeenteraad: stel vast op welke aspecten u wilt sturen en over een x-periode wilt controleren

U beveelt de raad aan vast te stellen op welke aspecten hij wil sturen en controleren. De raad heeft aangegeven dat te willen doen op de doelstellingen, het budget en de doelgroepen.

Reactie college

Wij onderschrijven deze aanbeveling, die aansluit bij de wijze waarop wij de planning & control-cyclus voor de decentralisaties momenteel vorm geven. Wij juichen het vanzelfsprekend toe om dit nader te concretiseren in overleg met de raad.

Gemeenteraad: stel vast hoe u de voortgang en de resultaten wilt monitoren

U noemt hierbij onder andere een 0-meting en een 1-meting op een nader te bepalen tijdstip.

Reactie college

In het derde kwartaal van 2014 zullen wij voor alle transities een 0-meting houden met daaraan gekoppeld het vaststellen van het tijdstip van de 1-meting. Wij stemmen verder graag af met de raad op welke momenten en op welke manier de raad de vinger aan de pols kan houden en we hebben hiertoe inmiddels stappen gezet. In het voorjaar 2014 zijn de raden geïnformeerd over de "mijlpalen" die tot de zomer in het kader van het sociaal domein aan de orde komen. Dit is de zogenaamde dienstregeling of het spoorboekje. In overleg met de kerngroep wordt een zogenaamd "Hoorns model" aangepast tot een model dat toepasbaar is voor SWW. Dit model wordt op 23 juni met de kerngroepaadsleden besproken, daarna zullen alle raadsleden hierover worden geïnformeerd. Hierin wordt derhalve duidelijk wie, wanneer en waarover een besluit dient te nemen. Ook wordt aangegeven wat ter informatie en wat ter besluitvorming is.

Gemeenteraad: stuur op risico's

U beveelt aan om een vorm van risicomanagement te gebruiken om de risico's die kunnen optreden bij de voorbereidingen op de decentralisaties te identificeren en te beheersen.

Reactie college

Wij hebben dit al opgepakt en voelen ons gesterkt door uw aanbeveling. Wij sturen nu op de risico's die van belang zijn bij de voorbereiding van de decentralisaties en zullen dat vervolgens doen op de risico's die zich kunnen voordoen bij de implementatie van de decentralisaties. Wij zijn momenteel het verst met het risicomanagement op het terrein van de jeugdzorg. Wij monitoren stelselmatig en hebben de Transitiecommissie op adequate wijze van informatie kunnen voorzien over de huidige stand van zaken ten aanzien van de 10 focuspunten die richting geven aan de decentralisaties. Het betreft onder andere regionale inkoop, toegang en zorgcontinuïteit. Een uitgebreide beschrijving treft u aan in de bijlage.

Gemeenteraad: bepaal welke ondersteuning u nodig heeft en wat de rol van de kerngroep is

Deze aanbeveling heeft onder andere betrekking op de informatievoorziening vanuit het college en de rol van de kerngroep.

Reactie college

Zoals ook bovenstaand aangegeven willen wij in deze zorgen voor een heldere en transparante wijze van besluitvorming met inachtneming van de onderscheiden rollen in het samenspel tussen raad en college.

Gemeenteraad: stuur op zowel korte als lange termijn doelstellingen en activiteiten

U benoemt nogmaals het belang van inzicht voor de raad in de belangrijkste mijlpalen voor 2014 en 2015.

Reactie college

Uw aanbeveling sterkt ons in de wijze waarop wij deze mijlpalen in beeld hebben gebracht c.q. brengen in de verschillende kaderstellende documenten die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

Reactie op de nota van bevindingen

Wat betreft onze reactie op de nota van bevindingen onderschrijven wij de schriftelijke reactie van de gemeentesecretaris van 22 mei. Wij nemen kennis van het feit dat u enkele kanttekeningen van de gemeentesecretaris niet heeft overgenomen. Op één kanttekening die niet door u is overgenomen willen wij echter nog wel nader ingaan. Het betreft de kanttekening over de vaststelling van de Memo Versterking Transitie. Deze is én door het Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein en door de onderscheiden colleges vastgesteld.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

gemeentesecretaris

burgemeester

Memo

Van : Wietske Heeg, programmamanager sociaal domein
Aan : College gemeente Stichtse Vecht
Datum : 16 juni 2014
Onderwerp : Stand van zaken ten behoeve van de Rekenkamercommissie

Aan het begin van het jaar hebben we de mijlpalen voor 2014 aangegeven. Hierna wordt per mijlpaal kort de stand van zaken weergegeven, zowel voor de zaken die de gemeenteraad betreffen als de zaken die het college betreffen.

GEMEENTERAAD

2^e kwartaal 2014

Dienstverleningsmodel

Planning is om dit in juni in de gemeenteraad vast te stellen.

Organisatiekaders / sociale wijk/gebiedsteams

Het document Organisatiekaders Sociaal Domein gaat over de kaders voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie. Hoewel het hier een collegebevoegdheid betreft wordt er toch voor gekozen om dit voorstel aan de gemeenteraden voor te leggen omdat een deel gaat over de samenwerking SWW. Bijvoorbeeld als het gaat over de inrichting van 1 organisatie op drie locaties.

Het onderdeel dat gaat over de inrichting van de sociale wijkteams is ter advisering voorgelegd aan de Wmo adviesraden.

Vorbereidingsbudget operationele fase

Om het proces om te komen tot operationalisering zorgvuldig en gedegen te kunnen doen, zullen er aanloopkosten gemaakt moeten worden (ICT investeringen, financiële administratie, P&C/risicomanagement, kwartiermakers werven, personele spoor uitwerken etc., etc.) Hiervoor zal in de gemeenteraad van september een kredietaanvraag worden voorgelegd.

Beleidsplan jeugd

Vorbereidingen Passend Onderwijs inclusief beleid Beleidsplan is in concept af en wordt nu besproken met belangrijke partners uit het veld, waaronder het Onderwijs. Er vindt op overeenstemming gericht overleg plaats om het concept plan te bespreken. Het beleidsplan is tevens naar adviesraden en (keten)partners (o.a. huisartsen) gestuurd om ook hen te betrekken bij de totstandkoming van het beleid. Er vinden bewonersbijeenkomsten plaats. De planning is om het beleidsplan in september vast te stellen in de gemeenteraad. Bestuurlijke deadline: 1 oktober

Transitiearrangementen/Budgetbrieven Jeugdzorg

Eind 2013 zijn de transitiearrangementen met de jeugdzorgaanbieders gesloten. Begin juni zijn de budgetbrieven verstuurd naar de aanbieders.

Kaderstellende notitie Wmo beleidsplan

Deze notitie geeft een aantal richtinggevende beleidskeuzes weer op basis waarvan het Beleidsplan Wmo kan worden uitgewerkt. Ter besluitvorming aangeboden in de gemeenteraad van juni.

Bestuurlijke afspraken MEE

Het ministerie van VWS, de VNG en MEE Nederland hebben afspraken gemaakt over de transitie van cliëntondersteuning aan mensen met een beperking vanaf 2015. Gemeenten moeten voor 1 mei afspraken maken met MEE over de organisatie van cliëntondersteuning in 2015, en het budget dat wordt besteed bij MEE. Dit voorstel biedt de raad de mogelijkheid om hier kaders voor te stellen.

(Er zijn voorlopige afspraken met Stichting MEE gemaakt onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad.)

Het Raadsvoorstel wordt ter besluitvorming aangeboden in de gemeenteraad van juni.

Startfoto Participatie

De startfoto beschrijft de stand van zaken met betrekking tot de invoering van de Participatiewet en geeft weer welke (financiële) gevolgen deze wet heeft bij ongewijzigd beleid. Ter informatie aangeboden in de gemeenteraad van juni.

3^e kwartaal 2014

Procesverordening

Mogelijk kiezen we voor het aanbieden van een zogenaamde Procesverordening die de basis moet bieden voor de integrale dienstverlening over de drie decentralisaties heen. Het beschrijft het proces van aanvraag tot oplossing/resultaat en geldt ongeacht of de vraag over WMO, Jeugdzorg of Participatie gaat. Er kan ook voor gekozen worden om het proces in iedere verordening afzonderlijk te beschrijven.

Verordening Jeugd + uitvoeringsregels

De verordening is ambtelijk in voorbereiding. De VNG heeft onlangs de modelverordening vrijgegeven. Deze dient als basis voor de verordening Jeugd.

Beleidsplan Wmo

De zomermaanden worden benut om op basis van de Kaderstellende notitie beleidsplan Wmo het beleidsplan in cocreatie met adviesraden en (keten)partners op te stellen. Planning is besluitvorming in de gemeenteraad van september. Bestuurlijke deadline: 1 november.

Beleidsplan Participatie

In de zomermaanden zal het beleidsplan in cocreatie met adviesraden en (keten) partners worden opgesteld. Planning is besluitvorming in de gemeenteraad van september. Op dit moment zijn de financiële kaders nog niet duidelijk. Deze zijn bij de Meicirculaire niet vrijgegeven.

Opstellen cliëntenparticipatie Sociaal Domein (niet meer per decentralisatie)

Er heeft een eerste informeel overleg plaatsgevonden met de Wmo- en cliëntenraden over dit onderwerp. Iedere maand spreken wij met deze adviesraden over de stand van zaken in het programma.

4^e kwartaal 2014

- Verordening Wmo + Uitvoeringsregels + Financieel besluit
- Verordening participatie + Uitvoeringsregels

- Aanscherping Wet Werk en Bijstand – nieuwe verordeningen

COLLEGE/BEDRIJFSVOERING

Communicatieplan

Is gereed. Op 25 april heeft de voorbereidingsgroep akkoord gegeven op de gevraagde investering. Communicatieplan ligt ter besluitvorming in de colleges. Raadsinformatiebrief volgt spoedig.

Inkoop, financiering, risicomanagement

De colleges hebben besloten om een aparte unit in te richten die zich gaat bezighouden met Planning & Control en Risicomanagement. In eerste instantie met de focus op Sociaal Domein. Het voorstel voor het inrichten van deze unit is opgenomen in de Organisatiekaders wel door de colleges is vastgesteld.

Nu de meicirculaire is verschenen kunnen de voorbereidingen voor het opstellen van de begroting Sociaal Domein worden opgepakt.

Voor wat betreft inkoop is in de colleges van 22 april besloten om hier extra middelen voor te reserveren binnen de begroting, zodat 1 of 2 inkopers kunnen worden aangetrokken. Aandacht in het bijzonder voor jGGZ en AWBZ. Richting Utrecht West vervullen wij een trekkersrol in deze inkoop en zullen wij als gastgemeente gaan fungeren. Vooralnog is gekozen om 1 inkoper aan te trekken en 1 projectondersteuner. Deadline is 1 oktober. Dan dienen de contracten met de aanbieders te zijn gesloten.

Analyse managementinfo/statistiek/demografie

Op dit moment wordt er ambtelijk gewerkt aan het tot stand komen van een omgevingsanalyse en een impactanalyse. Het Dienstverleningsmodel dient daarvoor als basis.

Deze twee zaken zijn o.a. nodig om in de zomer een begroting Sociaal Domein op te stellen. De gegevens worden ook gebruikt om de Sociale Wijkteams vorm te geven.

Implementatieplan

Het Dienstverleningsmodel en de Organisatiekaders zullen vertaald moeten worden in een implementatieplan. Dit plan wordt in de zomermaanden juli/augustus opgesteld en gaat over functiehuis, formatieomvang, scholing etc. Tevens zal een voorstel worden gemaakt voor de juridische entiteit. Er zal een kwartiermaker worden aangesteld om de implementatie vorm te geven.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de stip op de horizon en wordt samen met de belangrijkste partners het implementatieplan voor de transformatie geschreven. Het jaar 2015 is een overgangsjaar. Omdat zorgcontinuering voorop staat is het doorvoeren van vernieuwingen lastig. Voor 2016 is het daarom van belang om anders in te kopen, de beleidsregie te pakken en zowel de interne organisatie, als de aanbieders en inwoners, te transformeren. Daarvoor wordt een lange termijn implementatieplan opgesteld. Deze zal november 2014 gereed zijn.

Pilots (jeugd in Weesp/Wijdmeren, sociale wijkteams St. Vecht, buurtzorg jong St. Vecht, cliëntparticipatie Wmo MEE in Wijdmeren etc)

Pilots draaien volop en zullen in het derde kwartaal geëvalueerd worden.

Nawoord

Met interesse heeft de Rekenkamercommissie kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het voorliggende onderzoeksrapport. De Rekenkamercommissie waardeert de positieve houding van het College tegenover het rapport. De aanbevelingen, die tot doel hebben om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken, worden door het College onderschreven.

In de reactie van het College wordt een aantal keer verwezen naar de rol van de kerngroep “waarmee het informatie- en besluitvormingsproces naar de gemeenteraden nog beter vorm gegeven kon worden”. De onduidelijke positie en gebrekkige slagkracht van deze kerngroep is in het onderzoeksrapport als belangrijk aandachtspunt genoemd. De Rekenkamercommissie beveelt daarom aan op korte termijn helderheid te krijgen over de positie van de kerngroep, onder andere in relatie tot het College.

Het College vraagt om een toelichting op de constatering dat volgens raadsleden, ook in Weesp en Wijdmeren, door de ambtelijke programma-organisatie de besluitvorming lastiger, ingewikkelder en stroperiger is geworden. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie gebruik gemaakt van de input van een groot deel van de raadsleden van Stichtse Vecht. De observaties over de raadsleden van Weesp en Wijdmeren zijn gebaseerd op gesprekken met de griffier van Weesp en de waarnemend griffier van Wijdmeren. Omdat dit onderzoek is gericht op de voorbereidingen van Stichtse Vecht op de decentralisaties, heeft de Rekenkamercommissie bewust geen gesprekken gevoerd met raadsleden van Weesp en Wijdmeren. Dat zou ook raken aan onze bevoegdheden als Rekenkamercommissie jegens Weesp en Wijdmeren. Met het oog op de voortgang van dit onderzoek en de behoefte om dit zo snel mogelijk uit te voeren, is afgezien van een samenwerking in dit verband met de Rekenkamercommissies van deze beide gemeenten.

In de ambtelijke reactie op het onderzoeksrapport wordt verwezen naar de notitie Versterking Transitie die in december 2013 in de onderscheiden colleges is vastgesteld en waarin inzicht zou zijn gegeven in de benodigde formatie om de voorbereiding van de decentralisaties beter te borgen. De Rekenkamercommissie constateert dat alleen het werkplan Jeugd een raming van benodigde formatie en aanvullend budget bevat en op het niveau van het totale programma duidelijke doelstellingen en beoogde resultaten, evenals een inzicht in de capaciteit en het budget voor het programma ontbreken. Om die reden is dit onderdeel uit de ambtelijke reactie niet overgenomen.

Onderdeel van de bestuurlijke reactie is een memo van 16 juni 2014 waarin het College ingaat op de huidige stand van zaken met betrekking tot de transities sociaal domein. Omdat deze memo na afronding van het onderzoeksrapport is verschenen, worden over de inhoud hiervan in het rapport geen uitspraken gedaan.

De Rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de raad na het zomerreces met belangstelling tegemoet.