

Samen en toch apart

Rekenkameronderzoek naar de intergemeentelijke Dienst
Sociale Zaken Noardwest Fryslân



Rekenkamercommissie het Bildt en rekenkamercommissie Leeuwarderadeel
juni 2008

Colofon

rekenkamercommissie het Bildt en rekenkamercommissie Leeuwarderadeel.

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente het Bildt en Leeuwarderadeel, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat. De commissie wordt ondersteund door een secretaris.

Samenstelling

ir J. W. van Dalen, voorzitter
mr M. Boumans MPM (tot maart 2008)
O. de Jager RC/MAC
drs G. Jansen, secretaris

Contact

Rekenkamercommissie het Bildt
Postbus 34
9076 ZN Sint-Annaparochie
info@hetbildt.nl
of www.hetbildt.nl

Rekenkamercommissie Leeuwarderadeel
Postbus 24
9050 AA Stiens
info@leeuwarderadeel.nl
www.leeuwarderadeel.nl

INHOUDSOPGAVE

Colofon	1
Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Leeswijzer	8
2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode	9
2.1 Onderzoeksvragen	9
2.2 Onderzoeksmethode	10
2.3 Normenkader	11
3 Achtergrondinformatie	12
3.1 Budgetten	12
3.2 Bestuur	14
4 Algemene Bevindingen	14
4.1 Aanleiding tot de oprichting van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid	14
4.2 De organisatiestructuur	15
4.3 Beleid en bestuur	16
4.3.1 Beleid en Inkomen	17
4.3.2 Beleid en Werk	18
4.3.3 Minimabeleid	19
4.4 Betrokkenheid	19
4.5 Prestaties	20
4.5.1 beheers- en apparaatslasten	23
4.5.2 beheersing van de kosten	25
4.6 Werkwijze	25
5 Bevindingen onderzoeksvragen	26
6 Conclusies	28
7 Aanbevelingen	31
Reactie van de gemeenten het Bildt en Leeuwarderadeel gezaamenlijk.	33
Nawoord van de rekenkamercommissie	35
Bijlagen	
1 lijst met geraadpleegde stukken	37
2 lijst met geïnterviewde personen	38
3 uitgangspunten van de Dienst 2007	39

Voorwoord

Dit rapport "**Samen en toch apart**" tracht een goed beeld te geven of de gemeenteraden van het Bildt en Leeuwarderadeel in staat zijn om te beoordelen of de 'Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân' naar behoren presteert en in hoeverre de afzonderlijke gemeenteraden in staat zijn om invloed uit te oefenen en zonodig tussentijds bij te kunnen sturen, wanneer de situaties daartoe aanleiding geven. De Dienst is begin 1999 gestart en de gemeente het Bildt is direct betrokken geweest bij de oprichting van de Dienst, de gemeente Leeuwarderadeel is per 1-1-1995 toegetreden.

In dit rapport zijn lessen te leren, met name in die situaties dat door middel van wetswijzigingen expliciete verantwoordelijkheden teruggaan naar de individuele deelnemende gemeente (zowel beleidsinhoudelijk als financieel), welke haaks kunnen komen te staan op de gemeenschappelijke gedachte die heel bepalend is geweest bij de oprichting van de Dienst en op dit moment vigerend is.

De rekenkamercommissie wil met dit rapport een handreiking geven voor beide gemeenten om beter de verantwoordelijkheid als gemeenteraad in te kunnen vullen. De rekenkamercommissie beseft dat de conclusies en aanbevelingen gevoelig kunnen liggen bij de verantwoordelijke bestuurders, die zowel in de rol als portefeuillehouder alsmede verantwoordelijk bestuurder van de Dienst, in een loyaliteit dilemma terecht kunnen komen.

Het onderzoek heeft de rekenkamercommissie in eigen beheer uitgevoerd en heeft langer tijd in beslag genomen dan oorspronkelijk in de planning opgenomen. Eén van de hoofdoorzaken van de vertraging is dat de Dienst de gevraagde informatie moeilijk kon aanleveren, omdat gewenste informatie lastig traceerbaar was en vaak alleen via extra comptabele weg geleverd kon worden.

Directie en medewerkers van de Dienst, portefeuillehouders, gemeentesecretarissen, beleidsambtenaren, controllers en leden van de cliëntenraad zijn zeer bereidwillig geweest om de rekenkamercommissie van de gevraagde gegevens te voorzien. De rekenkamercommissie heeft dat bijzonder gewaardeerd en dankt de betrokkenen hiervoor.

De rekenkamercommissie het Bildt en Leeuwarderadeel

Gebruikte afkortingen

BZF	Bureau Zelfstandigen Friesland
CL	Cliëntenraad
De Dienst	de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Noardwest Fryslan
I-deel	Inkomens-Deel
	Algemene uitkering (gebudgetteerd o.b.v. historische cijfers), overschotten en tekorten zijn voor rekening van de individuele gemeente
Ioaw	De Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze werknemers
SWZ	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
W-deel	Werk-deel
	Geormerkte financiering, overschotten vloeien uiteindelijk (indien de meeneemregeling ook niet volledig benut is) terug naar het Rijk en tekorten zijn voor rekening van de betreffende gemeente.
WI	Wet Inburgering
WK	Wet Kinderopvang
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WWB	Wet Werk en Bijstand

Samenvatting

In 1999 is de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgericht als gevolg van de fusie van de afdelingen sociale zaken van de gemeenten Vlieland, Harlingen, Franekeradeel, Menaldumadeel en het Bildt. De belangrijkste redenen om tot een fusie over te gaan waren; eenduidige aansturing, het financiële kader en de positionering van de bedrijfsvoering. Naderhand, in 2005, zijn de gemeenten Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Terschelling toegetreden.

Voor de gemeente Leeuwarderadeel waren de belangrijkste redenen, om alsnog toe te treden; de verminderde kwetsbaarheid, het beter in kunnen spelen op nieuwe-wetgeving en ontwikkelingen, de omvang van het takenpakket en in relatie tot de capaciteit en de service naar de burger toe.

De Dienst heeft, als gevolg van de fusie, de uitvoering van de gemeentelijke taken in het kader van de Wet Werk en Bijstand, de Wet Inburgering en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning van voornoemde gemeenten overgenomen. Met de uitvoering van genoemde taken, die beleidsmatig zeer relevant zijn, zijn veel kosten gemoeid maar ook financiële risico's.

De financiële ontwikkelingen en belangen zijn voor de rekenkamercommissies van het Bildt en Leeuwarderadeel aanleiding om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering door De Dienst in beide gemeenten te onderzoeken. Daarbij het gaat om de vraag of de verstrekte informatie aan de raad toereikend is om te kunnen beoordelen of de Dienst naar behoren presteert en om de mogelijkheid van de raden van beide gemeenten om tijdig invloed uit te kunnen oefenen.

De rekenkamercommissie constateert het volgende:

- Bij de oprichting van de Dienst heeft geen nulmeting plaatsgevonden. Als gevolg daarvan zijn de oprichtingsdoelstellingen niet meetbaar.
- Er is een keuze gemaakt om collectief beleid te voeren met als gevolg dat het beleid op afstand is komen te staan van de onderlinge deelnemende gemeenten. Afwijking daarvan, in de vorm van maatwerk, brengt voor de afzonderlijke gemeenten extra kosten met zich mee.
- Als gevolg van het collectief beleid, dat wordt gevoerd door de Dienst, maar ook als gevolg van het totaal budget verkrijgen de onderlinge raden geen inzicht in het effect van inzet van de gelden op gemeenteniveau. Tevens kan worden geconstateerd dat voorbij wordt gegaan aan het gemeentespecifieke karakter en behoeften, terwijl het voor de gemeenten ook lastig is te traceren wat de gevolgen zijn voor de eigen gemeentelijk doelgroepen.
- Om de onderlinge gemeenteraden bij de uitvoering te betrekken wordt door de Dienst tweemaal, indien nodig vaker, zogenaamde 'Zwarte Haan' bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten worden de raden geïnformeerd. Voor zover hier een debat plaats vindt, is dit in ieder geval niet openbaar. Bovendien vraagt de rekenkamercommissie zich af of tijdens die bijeenkomsten het inzicht in de sturingsmogelijkheden voor de gemeenten voldoende uit de verf komt. Dit mede als gevolg van de complexiteit van de materie.

- Van de toekomstige ontwikkelingen, de korte termijn ontwikkelingen en de daaraan gekoppelde acties door de Dienst in de algemene beschouwing van de programmabegroting is een duidelijke analyse gemaakt.
- Met de betrekking tot de beheers- en apparaatlasten constateert de rekenkamercommissie dat de jaarstukken en de programmabegroting voor kennisgeving worden aangenomen, er een onduidelijke stijging is van de financiële bijdrage en de verwachting heerst dat door subsidiëring van de bestede uren een daling plaatsvindt van de apparaatlasten. De rekenkamercommissie vraagt zich overigens af of die verwachting terecht is.
- Met betrekking tot planning en control zijn er enkele onduidelijkheden c.q. tekortkomingen in de sfeer van afstemming met als gevolg dat de invloed en de bij/sturingsmogelijkheid van de deelnemende gemeente niet goed uit de verf komt.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie aanbevelingen gedaan ten aanzien van de het vergroten van de gemeentelijke betrokkenheid bij de beleidsvoering, de sturingsmogelijkheden van de onderlinge gemeenteraden en de verbetering van de controle informatie.

1 Inleiding

De Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (hierna te noemen De Dienst) is belast met de uitvoering van gemeentelijke taken in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Inburgering (WI) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) voor 8 gemeenten in Noordwest Friesland. De gemeente Het Bildt is vanaf de start per 1 januari 1999 aangesloten; de gemeente Leeuwarderadeel is per 1 januari 2005 toegetreden. Andere deelnemende gemeenten zijn Franekeradeel, Harlingen, Menaldumadeel, Vlieland, Ferwerderadiel en Terschelling.

De gemeentelijk taken op het gebied van de WWB en de WMO zijn beleidsmatig zeer relevant. Bij deze wettelijke regelingen zijn veel kosten gemoeid. Zo hebben gemeenten sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 veel meer beleidsvrijheid gekregen. Gemeenten zijn nu volledig financieel verantwoordelijk geworden voor het Inkomens Deel (I-deel) van het totale WWB-budget. Daarnaast hebben gemeenten de beschikking over het zogenaamde Werk-deel, dit is een geormerkt budget met als doelstelling om optimaal het geld te benutten om het Inkomensdeel positief te kunnen beïnvloeden. Gemeenten hebben hierbij de nodige speelruimte, maar dragen ook de financiële risico's. Indien W-gelden niet ingezet worden, vloeien ze terug naar het Rijk en dus niet zoals het I-deel in de gemeentelijke kas!

Mensen snel aan de slag helpen betekent in feite terugdringing van het aantal uitkeringen en daarmee lagere gemeentelijke kosten. Immers, als er geld over blijft van het I-deel, dan is dat voor eigen gebruik. I-deel geld hoeft niet terug naar het Rijk. Keerzijde is ook dat de gemeente een eventueel tekort ook zelf moet financieren met eigen gemeentelijke middelen.

Dit belang is reden voor de rekenkamercommissies van Het Bildt en Leeuwarderadeel om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering door De Dienst in beide gemeenten te onderzoeken.

De **centrale doelstelling** voor dit onderzoek luidt:

Inzicht verschaffen in het functioneren van de Dienst in relatie tot de (oprichtings) doelstellingen.

Hierbij gaat het om de vraag of de verstrekte informatie aan de raad toereikend is om te kunnen beoordelen of de Dienst naar behoren presteert en om de mogelijkheid van de Gemeenteraad om tijdig invloed uit te kunnen oefenen.

De daaruit voortvloeiende doelstellingen voor dit rekenkameronderzoek zijn:

1. inzicht te krijgen in de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid door de Dienst voor de gemeente het Bildt en de gemeente Leeuwarderadeel.

2. door dit inzicht wil de rekenkamercommissie vaststellen of de gemeenteraden voldoende sturingsinstrumenten en controlemomenten hebben om te kunnen sturen op het beleid en de uitvoering.
3. op basis hiervan wil de rekenkamercommissie aanbevelingen doen voor eventuele verbetering.

Het onderzoek focust op de wijze van aansturing door de raden en verantwoording aan de raden wat betreft de uitvoering van de WWB door de Dienst. Specifiek gaat het daarbij om de gemeenten het Bildt en Leeuwarderadeel. Het onderzoek richt zich op het feitelijk functioneren in 2005, 2006 en deels op 2007. De gegevens die voorhanden zijn, worden meegenomen in het onderzoek. Deze periode is gekozen omdat de gemeente Leeuwarderadeel vanaf dat moment als deelnemende gemeente is aangesloten en het onderzoek gerelateerd kan worden aan bestaande wetgeving.

De wijze waarop de raad invulling geeft aan de eigen rol zegt overigens nog niets over de kwaliteit in de uitvoering. Het voorliggende onderzoek gaat in feite dan ook primair over de aansturing en controle.

Het is theoretisch mogelijk dat er een zeer doelmatige uitvoering plaatsvindt, zonder dat de raad dat effectief aanstuurt of controleert. Het omgekeerde is minder logisch. Als de raad op een goede manier aanstuurt en controleert, verkleint dat de kans op ondoelmatige of ondoeltreffende uitvoering.

1.1 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en de toegepaste onderzoeksmethode toegelicht. De achtergrondinformatie wordt beschreven in hoofdstuk 3. De bevindingen van de rekenkamercommissie worden tenslotte in hoofdstuk 4 weergegeven.

De conclusies staan in hoofdstuk 5, evenals de daarbij behorende aanbevelingen.

2 Onderzoeksvragen, onderzoeksmethode en normenkader

2.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- A Wat zijn de uitgangspunten voor oprichting van de Dienst? Zijn deze uitgangspunten systematisch, meetbaar en tijdsgebonden (SMT) geformuleerd?
- B Welke sturingsmomenten heeft de Raad en is de informatie hiertoe toereikend? Welke vorm van communicatie tussen beide gemeenten en de Dienst is van toepassing?
- C Vullen beide gemeenten op basis van de overeenkomsten de rechten en plichten volgens afspraak in en kunnen beide raden binnen het kader van de samenwerking hun verantwoordelijkheid nemen en invullen?
- D Zijn er tussentijdse ontwikkelingen die evident zijn voor dit onderzoek? Wat is het effect van de WMO op de samenwerking?

In hoofdstuk 5 worden bovengenoemde onderzoeksvragen uitgewerkt.

Om inzicht te krijgen in de wijze van aansturing door de raden en de verantwoording aan de raden, is het onderzoek in vier onderdelen verdeeld waarin de bovengenoemde onderzoeksvragen zijn meegenomen:

- beleid en bestuur
- betrokkenheid
- prestatie
- werkwijze.

Beleid en bestuur

Gemeenteraden hebben met de invoering van de WWB meer vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen. Het is dus van belang om te onderzoeken op welke wijze deze vrijheden en verantwoordelijkheden zijn ingevuld.

Concreet gaat het er om welke kaders de gemeenteraden van het Bildt en Leeuwarderadeel hebben meegegeven in de startsituatie en in de nieuwe situatie aan de uitvoering van de WWB? En hoe de samenwerking is geregeld.

Betrokkenheid

Belangrijke beleidsterreinen als werkgelegenheid en armoedebeleid vereisen betrokkenheid van de gemeenteraden met 'de uitvoering.'

Relevante vragen zijn daarbij: "hoe is de betrokkenheid van de gemeenteraden van het Bildt en Leeuwarderadeel (in praktijk) georganiseerd/ welke (soort) documenten worden doorgeleid aan de gemeenteraden?/Wat staat hierover in de kerndocumenten?/Hoe hebben de raden zich een oordeel gevormd en hoe werd dit eventueel bijgestuurd?

Prestaties

Vanuit haar controlerende taak heeft de raad inzicht nodig in de geleverde prestaties. Hebben de raden afdoende zicht op de prestaties van de Dienst, hoe wordt er gecommuniceerd, welke documenten worden in de raad besproken?/Hebben de raden zicht op de prestaties van de Dienst ten opzichte van sociale diensten bij vergelijkbare gemeenten, zodat hier een vergelijking kan plaatsvinden? /Welke (meetbare) doelen zijn in de verschillende documenten vastgesteld?/Zijn er adequate bijsturingmomenten, is de Raad in staat om tijdig bij te sturen?

Werkwijze

De werkwijze van de Dienst is van belang om eigen beleid te kunnen ontwikkelen. Welke maatregelen zijn doorgevoerd, zodat de deelnemende gemeenten in staat zijn eigen (minima) beleid te ontwikkelen en in praktische zin uit te voeren. Vragen die daarbij zijn te stellen: Op welke wijze hebben de deelnemende gemeenten de beleidsontwikkeling georganiseerd?/ Hoe is de gemeente betrokken bij beleidontwikkeling? /Vindt er afstemming met andere beleidsfunctionarissen plaats?/ Is er een duidelijke relatie tussen eigen beleid, prestaties en eigen inzet van middelen? (wethouder niveau, ambtelijk niveau en op het niveau van de controllers)

2.2 Onderzoeksmethode

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd met externe ondersteuning. In de eerste plaats zijn relevante stukken bestudeerd, zoals convenanten en instellingsbesluiten. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van geraadpleegde stukken. Daarnaast zijn interviews gehouden met portefeuillehouders sociale zaken, de gemeentesecretarissen van de gemeenten Leeuwarderadeel en het Bildt, de directie van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân, ambtelijke verantwoordelijken en leden van de Cliëntenraad. In bijlage 2 is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

2.3 Normenkader

Om op een objectieve wijze het onderzoek te verrichten is gebruik gemaakt van de volgende normen:

Normen voor gestelde kaders

- De gemeenteraad heeft duidelijke (en SMT-geformuleerde) doelstelling geformuleerd bij de oprichting of toetreding tot van de Dienst. SMT staat voor systematisch, meetbaar en tijdsgebonden.
- De gemeenteraad heeft duidelijke eigen (en SMT-geformuleerde) doelstellingen geformuleerd voor de WWB en deze zijn door de gemeenteraad vastgesteld.

Norm voor controle en bijsturing

- De gemeenteraad heeft zowel financieel als beleidsinhoudelijk zicht op de resultaten van alle deelnemende gemeenten én op de resultaten van de eigen gemeente en heeft de mogelijkheid daarop bij te sturen.
- De gemeenteraad controleert de gestelde kaders, stelt kritische vragen over de uitvoering en stelt waar nodig bij.

Normen voor budgetten

- De kosten met betrekking tot het Inkomensdeel worden vergeleken met het indicatieve vastgestelde budget. Dat budget wordt door het ministerie van SoZaWe vastgesteld. Door het indicatieve budget af te zetten tegen het werkelijk aantal klanten, kan een indruk gevormd worden of het budget wel/niet toereikend zal zijn.
- De gemiddelde uitkering zoals die door de Dienst verstrekt is, wordt vergeleken met de algemeen geldende landelijke norm (€ 11.500 in 2007) van brancheorganisatie Divosa.
- De bezetting / formatie mbt cliënten WWB is dmv van een landelijke benchmark, waaraan 77 gemeenten hebben meegewerkt, als uitgangspunt genomen. De benchmark dateert uit 2002, daar tijdens het onderzoek geen recentere benchmark voorhanden was. Landelijke norm is 5.4 formatieplaats per 100 cliënten.
- Netto uitvoeringskosten per cliënt in 2002: € 2.241. Door indexering van 2,5% toe te passen wordt dit voor 2006 € 2.474 en voor 2007 € 2.535.

Er is geen openbare actuele benchmark beschikbaar. Elke gemeente kan zich aansluiten om mee te doen aan verschillende landelijke benchmarks op het gebied van sociale zaken. Zo werken Stimulansz en Divosa bijvoorbeeld met benchmarks. De gegevens zijn alleen beschikbaar voor deelnemende gemeenten. Dit heeft als reden dat deelnemers in een vertrouwelijke setting informatie met elkaar kunnen delen en dat voor vergelijkingen voorzichtigheid geboden is omdat altijd de context moet worden gekend. Om toch een indicatie te geven, heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van een landelijke benchmark uit 2002, waaraan destijds 77 gemeenten hebben deelgenomen. De Dienst heeft aangegeven mee te doen aan de benchmark, maar deze gegevens zijn niet verstrekt aan de rekenkamercommissie. Om die reden heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van het landelijke gemiddelde zoals deze in

2002 vastgesteld zijn en nog steeds toegepast worden.

De rekenkamercommissie acht het verantwoord de (geïndexeerde) norm uit 2002 te hanteren omdat het uiteindelijk om een indicatie gaat en niet om de cijfermatige uitkomst zelf. Het gaat er om dat een goed beeld wordt gegeven over hoe de raad de gepresenteerde totaal cijfers op de juiste manier kan interpreteren. Door inzichtelijk te maken hoe budgetten in verhouding staan tot formatie en klanten kan beter een beeld gevormd worden over de financiële positie van de eigen gemeente op het gebied van sociale zaken. Het is daarbij minder relevant of het gemiddelde bedrag nu wel of niet exact klopt.

3. Achtergrondinformatie

In de Wet Werk en Bijstand (WWB) hebben gemeenten sinds de invoering in 2004 meer beleidsvrijheid gekregen. Gemeenten zijn nu volledig financieel verantwoordelijk geworden voor het Inkomens Deel (I-deel) van het totale WWB-budget. Daarnaast hebben gemeenten de beschikking over het zogenaamde Werk-deel, dit is een geormerkt budget met als doelstelling om optimaal het geld te benutten om het Inkomensdeel positief te kunnen beïnvloeden. Gemeenten hebben hierbij de nodige speelruimte, maar dragen ook de financiële risico's. Mensen snel aan de slag helpen betekent terugdringing van het aantal uitkeringen en dit past in het streven om de financiële risico's van de WWB te beperken.

De Dienst is gevestigd in het gemeentehuis Franeker en de consultants zijn fysiek in deeltijd werkzaam op de gemeentehuizen van de betreffende deelnemende gemeenten. De bestuursstructuur is conform de WGR (wet op gemeenschappelijke regeling) met een dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten.

De Dienst werkt momenteel met ongeveer 100 formatieplaatsen (voor uitvoering van de WWB, WMO, tijdelijke inhuur en is inclusief ondersteunende functies). De aansturing vindt plaats door de directeur die op grond van het 'Mandateringsbesluit 2007' is gemandateerd tot het afdoen van zaken.

3.1 Budgetten

De macrobudgetten voor het Inkomens -deel en Werk-deel worden landelijk vastgesteld. De berekening van deze budgetten plaatst veel gemeenten voor verrassingen. Deze budgetten worden berekend aan de hand van een verdeelmodel gebaseerd op datgene dat bestemd is voor uitkering levensonderhoud (Inkomensdeel) en het vrij besteedbare deel voor reïntegratie en gesubsidieerd werk (Werkdeel). Het idee achter de WWB is dat gemeenten het Werkdeel kunnen benutten om uitstroom uit de bijstand te realiseren en zo het beslag op het inkomensdeel te verkleinen.

Als de gemeente geld overhoudt in het Inkomensdeel mag zij dit naar eigen inzicht besteden. Komt de gemeente echter tekort, dan moet zij dat zelf bijpassen. Door de veranderingen in de financiering van het Inkomensdeel die het Ministerie van Sociale Zaken voorbereidt, krijgen de gemeenten in de toekomst minder budget voor het inkomensdeel. Uitgangspunt in het Regeerakkoord is dat meer mensen aan het werk geholpen zullen worden, dus dat het Inkomensdeel derhalve niet verhoogd hoeft te worden.

Het Rijk schat de budgetten in september voor het jaar erop in. In mei volgt dan de voorlopige vaststelling en in september/oktober van het lopende jaar komt de definitieve vaststelling. Nog meer dan voorheen vergt dit inspanningen van de gemeenten om bijvoorbeeld gericht beleid te maken. Het Ministerie is voornemens om de budgetten vast te 'klikken' voor de periode van 4 jaar, opdat gemeenten meer rust hebben om goede beleidskeuzes te maken. Neerwaartse bijstelling achteraf blijft echter nog steeds mogelijk, met name als er zich wijzigingen voordoen in het landelijke macrobudget.

Wat betreft het Werkdeel hebben veel gemeenten op dit moment een overschot, doordat niet het gehele beschikbare budget wordt besteed aan de financiering van reïntegratietrajecten. De Tweede Kamer zorgde er bij de parlementaire behandeling van de WWB voor dat jaarlijks 75% van het budget mocht worden meegenomen van het ene naar het andere jaar. Op die manier blijven besparingen beschikbaar voor reïntegratie en vloeien ze niet direct terug naar het Rijk. Deze mogelijkheid staat bekend als de 'meeneemregeling'. Door de geplande inkrimping van het macrobudget voor het Werkdeel en het feit dat de reïntegratie zich steeds meer richt op het toeleiden van werk van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4 cliënten/ ondertussen B categorie genoemd), is de verwachting dat het bestaande overschot in ieder geval zal afnemen¹. De laatste ontwikkelingen wijzen in de richting van verruiming van de mogelijkheden om het W-budget in te zetten. Zo is het wellicht op korte termijn mogelijk om de W-gelden in te zetten om de wachtlijst van de WSW (wet sociale werkvoorziening) terug te dringen.

De financiering van Werk en Inkomen maakt 20 - 25% uit van het gemeentelijk budget. Het gaat dus om substantiële bedragen. Door de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (WSW), Wet inburgering (WI) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) zullen deze geldstromen nog verder toenemen en is een goede sturing vanuit de raad op de uitvoering van de Dienst van groot belang.

¹ Studie "Aan de slag met het werkdeel", achtergronden van de besteding van het werkdeel, Divosa, 2006

3.2 Bestuur

Bij aanvang van het samenwerkingsverband was het bestuur onderverdeeld in een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Elke gemeente leverde twee leden, waarbij conform de uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling, één lid uit het dagelijks bestuur van de gemeente kwam.

Recent is een discussie over de bestuurlijke aansturing van de Dienst gevoerd middels een nota 'Op afstand maar toch dichtbij'. Aanleiding hiervoor was een verzoek daartoe van de raad van de gemeente Franekeradeel aan de Dienst in het najaar van 2004. Uitvloeisel van deze discussie in 2006 was onder meer de vorming van één bestuur bestaande uit portefeuillehouders uit de aangesloten gemeenten om de structuur van bevoegdheden en verantwoordelijkheden te vereenvoudigen en daarmee de besluitvorming te versnellen. Ondertussen is er dan ook sprake van één bestuur en een presidium dat bestaat uit de voorzitter en twee uit het bestuur aangewezen leden. In dit bestuur zitten 8 portefeuillehouders uit de aangesloten gemeenten. Raadsleden maken geen deel meer uit van het bestuur conform de duale verhoudingen. De raden houden zich bezig met kaderstellen en controleren. De stemverhoudingen zijn voor alle deelnemende gemeenten gelijk: iedere gemeente heeft één stem.

4 Algemene bevindingen

4.1 Aanleiding tot de oprichting van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Gemeenschappelijke Regeling Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân is ontstaan uit de fusie per 1 januari 1999 van de afdelingen sociale zaken van de gemeenten Vlieland, Harlingen, Franekeradeel, Menaldumadeel en het Bildt. Het uitgangspunt bij de fusie is geweest: een verregaande samenwerking creëren om een betere dienstverlening aan de burgers te bewerkstelligen.

De belangrijkste redenen om daarbij te gaan samenwerken waren;

- eenduidige aansturing
- financieel kader
- positionering bedrijfsvoering.

Per 1 januari 2005 zijn vervolgens de gemeenten Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Terschelling toegetroeden. Hoewel de gemeente Leeuwarderadeel pas later tot de Dienst is toegetroeden, heeft de gemeente wel deelgenomen aan de voorbereidende besprekingen. De reden om niet direct toe te treden, had te maken met de onevenwichtig in te brengen financiële bijdrage tussen de gemeenten.

In 2000 zocht de Dienst contact met de aanvankelijk niet toegetroeden gemeenten. Uit de gehouden interviews is gebleken dat de belangrijkste redenen voor de gemeente Leeuwarderadeel om alsnog tot het openbaar lichaam toe te treden waren;

- verminderde kwetsbaarheid
- beter inspelen op nieuwe- wetgeving en ontwikkelingen
- de omvang van het takenpakket en in relatie tot de capaciteit en

- service naar de burger toe.

De Dienst had ook een goede reden om groter te willen groeien, het Ministerie had indertijd een subsidie beschikbaar om het samenwerken tussen gemeenten te bevorderen. Na grote inspanning (van onder andere de Dienst) is uiteindelijk een grotere samenwerking tot stand gekomen. Het is dan ook voor gemeenten teleurstellend te constateren dat de verwachte gunstige verdeling van het I-deel dan door hetzelfde Ministerie teniet is gedaan.

4.2 De organisatiestructuur

De Dienst heeft een centraal kantoor in het gemeentehuis te Franeker. Hier wordt het werk achter de schermen gedaan, zoals administratie en beleid. Ook de directie van de Dienst is hier gehuisvest.

Naast het centrale kantoor zijn er bij de zeven andere deelnemende gemeenten lokale dienstverleningsloketten, die gevestigd zijn in de gemeentehuizen. Daar vindt de primaire hulpverlening, intakes voor bijvoorbeeld bijzonder bijstand plaats. De uitkeringsaanvraag WWB vindt plaats op het Centrum voor Werk en Inkomen. Er is dus een duidelijke front-office aanwezig, waar de klant terecht kan en een back-office, waar de aanvragen en overige administratieve werkzaamheden verricht worden.

Inwoners, werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden van de gemeenten Het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Menaldumadeel, Terschelling en Vlieland kunnen terecht in het Bedrijfsverzamelgebouw (BVG) Martinihûs in Franeker. Hirnastate in Leeuwarden is het BVG voor de genoemde doelgroepen van de gemeenten Leeuwarderadeel en Ferwerderadiel. In deze bedrijfsverzamelgebouwen zijn tevens de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) gevestigd. Personen jonger dan 65 jaar kunnen hier een uitkering aanvragen als ze over onvoldoende middelen beschikken om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.

De lijnen tussen de bestuursvoorzitter en de directeur van de Dienst zijn kort. De portefeuillehouder van de gemeente Franekeradeel is bestuursvoorzitter. In de gemeenschappelijke regeling zijn de bevoegdheden van het bestuur van de Dienst vastgelegd. Tevens worden de bevoegdheden van de raden en de colleges van de gemeenten aangegeven. Vervolgens is een aantal bevoegdheden van het bestuur aan de directeur van de Dienst overgedragen, waarbij de verhouding tussen het bestuur en de directie is geregeld in het directiestatuut. De directeur kan op zijn beurt weer bevoegdheden overdragen aan andere personeelsleden van de dienst waarbij de Dienst als uitgangspunt hanteert dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie liggen.

De Dienst voert de volgende wetten en regelingen uit:

- De Wet werk en bijstand (WWB)
- De Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze

Werknemers (Ioaw)

- De Wet maatschappelijke ondersteuning(Wmo)
- De Wet Inburgering (WI)
- De Wet Kinderopvang (WK)

De uitvoering van het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (Bbz) en van de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ) behoren ook tot de verantwoordelijkheid van de Dienst maar de feitelijke uitvoering is overgedragen aan de gemeente Leeuwarden, Bureau Zelfstandigen Friesland (BZF).

4.3 Beleid & Bestuur

Welke kaders hebben de gemeenteraden van het Bildt en Leeuwarderadeel meegegeven in de startsituatie en in de nieuwe situatie aan de uitvoering van de WWB? En hoe is de samenwerking geregeld? Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie komt naar voren dat het er feitelijk op neer komt dat de gehele beleidsontwikkeling en de daaraan gekoppelde uitvoering geheel is overgeheveld naar de Dienst. Uitgangspunt is om collectief te werken en de solidariteit tussen de deelnemende gemeenten zowel bij de beleidsbepaling als bij de uitvoering is groot.

Een van de redenen om indertijd samen te gaan werken was het voorkomen van kwetsbaarheid omdat op het gebied van Sociale Zekerheid continue een verandering gaande is. Er worden wetten aangepast en nieuwe regelingen moeten door gemeenten worden ingevoerd. Of het nu om een kleine of een grote gemeente gaat, elke gemeente heeft de taak om Beleid goed in te richten en uit te voeren. Zeker bij kleine gemeenten is dan de kwetsbaarheid van de - wellicht enkele- ambtenaar aanwezig.

Beleid is de basis om de uitvoering van de WWB vorm te kunnen geven. Beleid is een breed begrip- het heeft tot doel duidelijkheid te scheppen welke lijn ingezet wordt en de wijze waarop de uitvoering wordt ingevuld. Met andere woorden, het is meer dan het beschrijven van plannen en richting geven aan de uitvoering daarvan. Op hoofdlijnen dient de koers beschreven te zijn, het moet duidelijk zijn welke doelen en taken nagestreefd moeten worden. De lokale overheid heeft te maken met beleid dat via het Ministerie van boven opgelegd wordt (veelal op het gebied van Inkomen) en heeft meer ruimte voor lokale invulling (deels op het gebied van Inkomen, geheel op het gebied van Reïntegratie). Bijvoorbeeld op het vormgeven van het uitstroombesluit.

Hierin kunnen gemeenten de ruimte opzoeken die lokaal nodig is om het beleid goed vorm te geven.

Door heldere en duidelijke beleidsuitgangspunten te formuleren, is het voor de Raden traceerbaar wat uiteindelijk bij de jaarcijfers (en tussentijds bij de geijkte momenten) opvallend is en eventueel (bij)gestuurd moet/ kan worden. Indien bijvoorbeeld het

beleid is ingezet op minimabeleid en het voorkomen van armoede, dan kan gekeken worden naar alle mogelijkheden die benut zijn m.b.t. dat onderwerp. Er zal in dat geval een beleidsuitgangspunt geformuleerd dienen te worden en daaropvolgend zullen uitvoeringsvoorschriften (werk-instructies) gemaakt worden. Aan de hand van de beschreven documenten kan de regeling feitelijk uitgevoerd worden. Voor de Raad is dan het uiteindelijk uitgegeven bedrag en de korte toelichting daarbij beter te beoordelen.

De deelnemende gemeenten hebben er bewust voor gekozen om beleid te maken vanuit het perspectief van het collectief bij de Dienst. Bij de totstandkoming van het samenwerkingsverband is het uitgangspunt centraal beleid. Dat betekent dat er geen onderscheid naar de verschillende gemeenten wordt gemaakt.

Beleid is ruwweg in twee delen te splitsen: het beleid op Inkomen en het beleid op Werk. Op beide gebieden wordt apart ingegaan.

4.3.1 Beleid en Inkomen

Sinds de invoering van de WWB is het Inkomensdeel beschikbaar om de uitkeringen en de daarbij behorende regelingen (bijzondere bijstand, langdurigheid- toeslag ed.) te kunnen uitvoeren. In beginsel zou dit Inkomensdeel toereikend moeten zijn, door alle doorgevoerde bezuinigingen is dat echter niet in alle gemeenten het geval.

Om een indruk te kunnen geven hoe dit effect op de budgetten uitwerkt, zijn de definitieve budgetten van 2007 (bron: Divosa) en de indicatieve budgetten 2008 (bron: ministerie van SoZaWe/ www.gemeenteloket.nl) gebruikt.

Een gemiddelde uitkering kost in Nederland € 11.500 op jaarbasis (algemene richtlijn door Divosa geformuleerd). In de jaarstukken van 2006 (pagina 16) wordt aangegeven dat de gemiddelde uitkering bij de Dienst € 11.651 heeft gekost.

De Dienst wijkt dus niet veel af van het gemiddelde, dit is van vergelijkbare grootte.

Om inzichtelijk te krijgen wat de budgetten eigenlijk inhouden, is berekend hoeveel uitkeringen een gemeente nu uit het eigen toegekende Inkomens-budget kan betalen. Om een actuele indruk te krijgen, zijn de definitief vastgestelde gegevens Inkomensdeel budgetten van 2007 gebruikt. De rekenkamercommissie heeft deze berekening slechts gebruikt om aan te geven hoe de cijfers voor gemeenteraden snel inzichtelijk te maken zijn. Deze cijfers zeggen niets over het functioneren van de Dienst, maar alleen of de toegekende rijksbudgetten voldoende zijn.

Door nu het budget af te zetten tegen de feitelijke en beschikbare ruimte in het Inkomensdeel ontstaat het volgende overzicht:

	Leeuwarderadeel 2007	Leeuwarderadeel 2008 indicatief	het Bildt 2007	het Bildt 2008 indicatief
rijksbudget 2007 65-	€ 998.749	€ 983.500	€ 2.236.413	€ 2.202.266
rijksbudget 65+	€ 7.695	€ 8.212	€ 12.736	
totaal door rijk toegekend budget	€ 1.006.444	€ 991.712	€ 2.249.149	€ 2.202.266
bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeenteloket				
benodigd budget obv normbedrag per cliënt (1)	€ 1.165.100	€ 1.165.100	€ 2.225.341	€ 2.225.341
verschil met door rijk toegekend budget (min =tekort, plus =overschot)	€ 158.656-	€ 173.388-	€ 23.808	€ 23.075-
werkelijk aantal cliënten	100	100	191	191
aantal cliënten volgens de norm (1)	86	85	193	189
hoger aantal cliënten dan de norm	14	15	2-	2
toelichting				
(1) normbedrag per cliënt	€ 11.651			
(2) aantal cliënten volgens de norm: het fictief aantal cliënten dat uit het door het rijktoegekende budget kan worden betaald op basis van het normbedrag per cliënt				

Het Bildt komt met het rijksbudget dus nagenoeg uit. Er is ruimte voor 193 cliënten terwijl er 191 zijn in 2007. Leeuwarderadeel heeft aan het toegekende rijksbudget in dit voorbeeld niet voldoende aan het toegekende budget.

In werkelijkheid heeft Leeuwarderadeel 100 cliënten, terwijl het Rijk slechts voor 84 cliënten budget heeft toegekend. Het verschil van 14 klanten kost Leeuwarderadeel in 2007 dus bijna € 159.000 uit de algemene middelen.

Indien voorgenoemde methode toegepast wordt, is inzichtelijk wat de doelstelling zou moeten zijn om binnen de (indicatieve) budgetten te blijven. Tevens is dan meteen duidelijk hoeveel geld er per gemeente bijgepast moet om het aantal uitkeringen te kunnen verstrekken.

Om lagere kosten op het Inkomensdeel te kunnen halen, is het van belang om het beleid vanuit het Werkdeel daarop goed af te stemmen.

4.3.2 Beleid en Werk

Elke gemeente krijgt naast een budget om de uitkeringen te kunnen betalen ook een bedrag om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Dit betreft het Werkdeel. Door de inzet van W- middelen kunnen reïntegratie activiteiten ontwikkeld en/of ingekocht worden. Het is van belang om specifieke doelstellingen te formuleren hoe de uitstroom zo goed mogelijk geregeld kan worden. De gemeenten hebben ook op dit onderdeel collectieve doelen geformuleerd.

De Gemeenten hebben vanuit de solidariteitsgedachte bepaald om niet per gemeente beleid te maken. Wel kunnen aspecten in het grotere geheel meegenomen worden. Consequentie is dat indien de werkeloosheid in het Bildt of Leeuwarderadeel hoger dan wel lager is en daardoor minder dan wel meer mensen uitstromen dan in het collectief het zo kan uitwerken dat het Bildt of Leeuwarderadeel in verhouding meer dan wel minder gaan betalen dan andere gemeenten in het collectief.

4.3.3 Minimabeleid

Minimabeleid betreft armoedebeleid, regeling chronisch zieken, langdurigheidstoelage, maatschappelijke participatie, en dergelijke. Al eerder is aangegeven dat de Dienst het beleid centraal maakt. Dit wordt in verschillende sessies met de betrokken gemeenten besproken, vervolgens wordt het aan de afzonderlijke Raden voorgelegd. Uit de interviews is duidelijk geworden dat er op het gebied van minimabeleid ook gekozen is voor collectief beleid. De basis van samenwerking ligt in de gedachte dat alle inwoners gebruik maken van dezelfde regelingen. Verder is er ook om redenen van efficiency in de bedrijfsvoering geen splitsing naar afzonderlijke gemeenten gemaakt. Tevens is er niet per gemeente een beleidsaanspreekpunt—ook hier gaat het om het principe van het collectief.

Maatwerk is beperkt te leveren, Het kan wel, alleen aan elke afwijking van het collectieve beleid zit een prijskaartje vast. Beleid wordt collectief gemaakt, omdat het uitvoeringstechnisch duur is om bij elke klant af te wegen uit welke gemeente de klant vandaan komt en welke regelingen daar gelden. Op beperkte schaal wordt dit wel door de Dienst toegepast en qua uitvoering levert dit geen problemen op. Het Bildt en Leeuwarderadeel nemen alleen het collectieve pakket af en hebben geen afzonderlijke regelingen. In de praktijk wijken alleen de gemeenten Harlingen en Franekeradeel af met een (door henzelf gefinancierde) aanvulling op het minimabeleid. Dit is intern bekend en volgens de Dienst ook uit te leggen aan de burgers. De Dienst levert een basis product en iedere gemeente is uiteindelijk vrij om daar maatschappelijke participatie als lokaal beleid aan toe te voegen.

4.4 Betrokkenheid

Hoe is de betrokkenheid van de gemeenteraad van Leeuwarderadeel en het Bildt (in praktijk) georganiseerd? En welke (soort) documenten wordt doorgeleid aan de gemeenteraden/ Wat staat hierover in de kerndocumenten en hoe hebben de raden zich tot nu toe een oordeel gevormd, en hoe op welke wijze werd dit eventueel bijgestuurd.

De Dienst organiseert informatieve besloten bijeenkomsten voor raadsleden, de zogenaamde "Zwarte Haan" bijeenkomsten. Hierin worden ze geïnformeerd over inhoudelijke en ontwikkelingen van de Dienst en verder wordt per kwartaal een managementrapportage (marap) door de Dienst verstrekt.

De opzet van de marap sluit aan bij de programmabegroting van de Dienst. Werkelijk meetbare effecten en financiën worden met elkaar vergeleken. De verschillenanalyse is constaterend en prognoses worden nagenoeg niet gekwantificeerd.

Niet aangegeven wordt in hoeverre de gerealiseerde prestaties en effecten te wijten is aan het vigerend beleid en welke invloed bijvoorbeeld conjuncturele effecten hebben op de beleidsterreinen werk en inkomen.

Volgens de Dienst wordt dit uitgebreid in de Zwarte Haan bijeenkomsten toegelicht. De rekenkamercommissie heeft dit verder niet nagegaan en heeft deze bijeenkomsten niet bezocht.

Uit informatie van de Dienst blijkt dat de Zwarte Haan bijeenkomsten een bijeenkomst is die 2x per jaar (of vaker indien daar aanleiding voor is) voor Raadsleden georganiseerd wordt om daar informatie uit te wisselen.

Zowel in de Raad (als in de commissies) worden de maraps met de programma's en de paragrafen niet verder besproken en worden doorgaans vastgesteld. De stukken worden gepresenteerd op het niveau van de Dienst. In de bijlagen worden de bijdragen per deelnemende gemeente gepresenteerd. Per deelnemende gemeente worden gegevens gepresenteerd omtrent aantal cliënten, in- en uitstroom trajecten, maatregelen en wmo-voorzieningen.

De planning - instrumenten die de Dienst toepast betreffen:

- het meerjarenbeleidplan
- de programmabegroting en
- de begrotingswijzigingen.

Het meerjarenbeleidplan 2007-2010 gaat nader in op de ontwikkelingen in de economie en de regionale arbeidsmarkt en maatschappij. Op basis van die ontwikkelingen worden beleidsdoelstellingen geformuleerd.

4.5 Prestaties

Hebben de raden afdoende zicht op de prestaties van de Dienst en hoe hebben de raden zicht op de prestaties van de Dienst ten opzichte van sociale diensten bij vergelijkbare gemeenten, zodat hier een vergelijking kan plaatsvinden? Welke (meetbare) doelen zijn in de verschillende documenten vastgesteld?

Al eerder is aangegeven dat de uitvoering van de WWB een complexe aangelegenheid is. Sinds de invoering van de WWB (vanaf 2004) is de relatie tussen prestaties en vergoedingen voor ieder individueel deelnemende gemeente in de dienst meer voelbaar dan voorheen. Iedere gemeente is afzonderlijk gebudgetteerd en draagt zelf de financiële gevolgen van de uitkeringsgerechtigden.

Uit de volgende tabel blijkt dat er flinke verschillen tussen de gemeenten zijn in cliënten per 10.000 inwoners. De gegevens ultimo maart 2007 zijn gebruikt (momentopname).

	Aantal cliënten	% cliënten	Aantal inwoners	Werkloosheids%	Cliënten per 10.000 inwoners
het Bildt	191	15.3%	10.963	8.2%	174
Leeuwarderadeel	100	8.0%	10.412	6.0%	96
Ferwerderadeel	108	8.6%	8.994	7.8%	120
Franekeradeel	342	27.3%	20.571	7.9%	166
Harlingen	372	29.7%	15.465	9.9%	241
Menaldumadeel	106	8.5%	13.809	5.5%	77
Terschelling	27	2.2%	4.707	4.3%	57
Vlieland	6	0.5%	1.137	6.1%	53
Totaal	1.252	100%		7,0%	

Om nu tot een juiste interpretatie van de budgetten te kunnen komen, is het van belang om de beschikbare rijksbudgetten (algemene uitkeringen en geormerkte uitkeringen gemeentefonds) en de omvang van de uitvoeringskosten inzichtelijk te hebben. Uitvoeringskosten maken deel uit van de algemene uitkering evenals de eventuele eigen gemeentelijke minimaregeling(en).

Per 1 januari 2007 is de financiering van de samenwerkingsverbanden Sociale zaken gewijzigd. De Dienst ontvangt niet meer één budget voor de regelingen WWB-inkomensdeel, de IOAW, de IOAZ, de BBZ en het WWB-werkdeel. Dit betekent dat elke gemeente een eigen budget toegekend heeft gekregen.

Dit is een financiële tegenvaller voor de Dienst geweest, omdat het Ministerie in 2005 en 2006 een stimuleringsbeleid had opgezet met als vooruitzicht dat samenwerkingsverbanden samen een groter budget toegekend zouden krijgen. Het Ministerie heeft dit echter niet doorgezet en per januari 2007 teruggedraaid omdat men van mening was dat elke Raad dient te weten hoeveel geld er voor de eigen gemeente beschikbaar is.

De toekenning is voor de gemeente het Bildt en Leeuwarderadeel gebaseerd op het historisch verdeelmodel. De middelgrote gemeenten hebben te maken met een mix van het objectieve en historische verdeelmodel.

Omdat in 2006 sprake was van één totaalbudget vanuit het Ministerie lag het ook in de lijn dat alle deelnemende gemeenten besloten hebben de toegekende gemeentelijke budgetten 1 op 1 door te sluisen naar de Dienst. Het financiële effect voor de Dienst is € 1, 2 miljoen structureel negatief. Met ingang van 1 januari 2008 past het Rijk vermoedelijk een andere verdeelsystematiek toe waarbij de gemeentegrootte meer

gewicht wordt toegekend. Lastige factor is dat het nooit zeker is hoeveel budget door het Ministerie wordt toegekend, des te meer reden om de focus steeds goed op de verdeling te houden.

Uit de algemene beschouwingen van de programmabegroting 2008 van de Dienst wordt een duidelijke analyse gegeven op de toekomstige ontwikkelingen, de korte termijn ontwikkelingen en de daaraan gekoppelde concrete acties. Deze acties worden op programma niveau verder uitgewerkt aan de hand van 3 centrale vragen;

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daar voor doen?
- Wat mag het kosten?

Omdat de deelnemende gemeenten niet een expliciete visie hebben ontwikkeld ten aanzien van de WWB, kan niet worden vastgesteld in hoeverre de beleidsparagrafen van de programmabegroting van de Dienst aansluiten bij de visie van de deelnemende gemeenten. Bij de behandeling van de programmabegroting van de Dienst worden de (beleids-) voorstellen ter advisering voorgelegd aan de Raden van de deelnemende gemeenten. De behandeling in de desbetreffende Raden de programmabegroting zijn zonder substantiële (beleid) inhoudelijke wijzingen vastgesteld.

Een ander punt is dat de concrete vertaling van de korte termijn acties moeilijk te traceren zijn voor de raad op programma niveau.

In de algemene beschouwingen wordt bijvoorbeeld de consequentie van de wijzigingen in de verdeelsystematiek van het inkomensdeel, financieel vertaald in een teruggang van € 15,8 miljoen (budget WWB) in 2006 naar circa € 12,2 miljoen in 2008. Omgerekend in aantallen cliënten betekent deze teruggang een bestandsdaling van 200 cliënten in de periode van april 2007 tot en met eind 2008.

Volgens de begroting bedraagt het gemiddeld aantal cliënten voor de totale Dienst;

rekening 2006 = 1.264 cliënten
begroting 2007= 1.104 cliënten
begroting 2008= 1.005 cliënten

Het werkelijk aantal cliënten per 31 maart 2007 bedraagt echter 1.252 cliënten. Dat is veel hoger dan de begrote cliënten voor 2007. Voor de raden is deze informatie pas achteraf te traceren bij de jaarrekening.

Onduidelijk is op welke wijze de taakstelling verwerkt is in de cijfers en wat de consequentie is voor de afzonderlijk deelnemende gemeenten. In dit verband dient opgemerkt te worden dat de deelnemende gemeenten in 2006 hebben besloten de budgetten één op één door te sluisen naar de Dienst. Eventuele tekorten op het inkomensdeel vangt de Dienst op uit de opgebouwde reserve van € 2,1 miljoen (stand 31-12-2006). Indien er sprake is van een overschot, dan wordt dit in de reserve

opgenomen. Indien de reserve een te groot bedrag inhoudt, wordt dit uitgekeerd aan de individuele gemeenten.

4.5.1 Beheers- en apparaatslasten:

Beheers-en apparaatslasten	Werkelijk	Werkelijk	Werkelijk	Verwacht	Begroting
In € 1.000	2004	2005	2006	2007	2008
Personeelskosten	2.898	3.585	4.233	5.235	
Overige personeelskosten	119	173	246	253	
Huisvestingskosten	156	215	202	266	
Automatiseringskosten	501	625	648	737	
Kantoorkosten	127	151	187	183	
Kosten derden	81	97	107	118	
Accountant/advieskosten	36	41	60	100	
Reis/representatie kosten	35	61	67	75	
Cliëntenparticipatie	13	26	28	29	
Totaal	3.966	4.974	5.778	6.996	
Bijdrage beheerslasten					
het Bildt	€ 685,7	€ 742,3	€ 673	€ 840,6	€ 816,0
Leeuwarderadeel	nvt	€ 384,2	€ 407,6	€ 589,0	€ 570,0
Bijdrage beheerslasten in %					
het Bildt	17,29%	14,92%	11,65%	12,02%	
Leeuwarderadeel		7,72%	7,05%	8,42%	

Beheerslasten per cliënt

Gemiddeld per 31 december 2007		€ 5.588
Voor het Bildt	190 cliënten	€ 4.401
Voor Leeuwarderadeel	100 cliënten	€ 5.890

Bovengenoemde beheerslasten overzicht gaat uit van de gecorrigeerde norm van € 2535 voor 2007, onduidelijk is wat het effect van de WMO is in de cijfers van de Dienst. De Dienst heeft daarover op navraag van de rekenkamercommissie geen informatie verstrekt. Het effect van toerekening overhead en WMO heeft de rekenkamercommissie daarom niet mee kunnen nemen in het onderzoek.

Bij de beoordeling van de beheers- en apparaatlasten heeft de rekenkamercommissie gelet op de volgende facetten;

1. besluitvorming omtrent budgetten, immers gemeenten dragen zelf financieel bij
2. beheersing van de kosten, de zogenaamde planning & control en
3. besluitvorming door gemeenten met betrekking tot aandeel in de beheers- en apparaat lasten:

Uit de verrichte analyse van de Raadstukken, betreffende de jaarstukken en de programmabegroting van de Dienst, blijkt dat de betreffende stukken zowel in het Bildt als in Leeuwarderadeel door het College zonder nadere analyse en toets aangeboden zijn aan de gemeenteraden. Op basis daarvan hebben de raden de stukken voor kennisgeving aangenomen. Er is in de Raad geen discussie geweest ook al gaat het om de financiële bijdrage en de daar mee gepaard gaande risico's, zoals het toekomstige effect van huidige inzet van ruimte op het Werkdeel ten gunste van het Inkomensdeel. Wat de invloed van de Zwarte Haan bijeenkomsten hierop is geweest en in hoeverre daar al de kritische noten zijn uitgesproken en of alle raadsleden hierbij aanwezig zijn, heeft de rekenkamercommissie niet onderzocht. Volgens de reacties van de Dienst en van de secretarissen worden tijdens de Zwarte Haan bijeenkomsten wel discussies gevoerd.

Uit de stukken komt naar voren dat er sprake is van een grote kostenstijging van € 5 miljoen naar € 7 miljoen over de periode 2005 t/m 2007. De stijging is voor het grootste deel te verklaren door de stijging op de personeelskosten, te weten € 1,7 miljoen over de betreffende periode. Uit de stukken blijkt echter niet waardoor de totale stijging wordt veroorzaakt.

Als toelichting wordt door de Dienst in de jaarrekening 2006 aangegeven dat er sprake is van een hogere rente bate van € 150.000, meer subsidiabele uren Werkdeel van € 470.000 en voordeel op overige projecten van € 123.000. Er wordt op dit punt alleen een vergelijking met de begrote kosten gemaakt.

4.5.2 Beheersing van de kosten:

Zoals aangegeven is het aandeel van werk en inkomen binnen de gemeente budgetten groot. Beheers- en apparaatlasten maken onderdeel van deze budgetten en maken een groot deel uit van de begroting van de Dienst (in 2006 circa 20 % van de totale directe kosten werk, inkomen en zorg). In de praktijk blijkt dat de deelnemende gemeente de omvang van de kosten als een gegeven beschouwen en dat de planning en control cycli van de deelnemende gemeenten en die van de Dienst niet gelijktijdig verlopen. De gemiddelde uitvoeringskosten per cliënt van € 5.588² (op 31-03-2007) zijn een stuk hoger dan de norm van de geïndexeerde benchmarkgegevens van €2.535. Hierin is echter ook de WMO opgenomen. De vraag is of het verschil van ruim € 3000 door de uitvoeringskosten van de WMO kan worden verklaard.

In totaal heeft de Dienst 98 fulltimers in dienst (begroting 2008). Hoe de toedeling is naar bijvoorbeeld WWB en WMO is niet bekend omdat deze informatie niet door de Dienst is verstrekt. De landelijke norm gaat uit van 5.4 fulltimers per 100 cliënten. De Dienst heeft in totaal 1252 cliënten, hetgeen 67.68 aan fulltimers inhoudt. Hier constateert de rekenkamercommissie ruim 30 fulltime arbeidsplaatsen verschil.

Over de jaren 2005 t/m oktober 2007 bedraagt de totale externe inhuur:

€ 459.000

€ 545.000

€ 742.000 (incl. effect WMO)

Als argument geeft de Dienst aan dat de gewenste flexibiliteit daartoe de oorzaak is. Uit de stukken blijkt dat er sprake is van intensieve externe inhuur. Dit is volgens de Dienst een bewuste keuze aangezien het beleid is om een deel van de formatie flexibel te houden. De rekenkamercommissie heeft aan de Dienst nadere informatie gevraagd om inzichtelijk te kunnen krijgen wat de invloed van de WMO op de formatie cijfers zijn. Deze informatie achtte de Dienst niet relevant en heeft de gevraagde gegevens daarom niet beschikbaar gesteld. De Dienst maakt niet inzichtelijk wat de uitvoeringskosten van WMO en WWB (zowel I-deel als W-deel) zijn. Er kunnen namelijk ook formatieplaatsen worden bekostigd uit het W-deel indien de werkzaamheden direct toe te rekenen zijn aan reïntegratie van de doelgroepen.

4.6 Werkwijze

Onder hoofdstuk 4.3.3 onderdeel Minimabeleid is aangegeven dat de Dienst het beleid centraal voorbereidt en dat maatwerk is te leveren onder de voorwaarde dat daar een prijskaartje aan vast zit. Omdat in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van deze gelegenheid is er dus geen sprake van uitvoering van eigen specifiek minimabeleid (zogenaamde couleur locale).

² Het gaat de rekenkamercommissie niet zozeer om het getal/ bedrag op zich, maar meer om de constatering dat er sprake is van een behoorlijke negatieve afwijking van de gemiddelde uitvoeringskosten per cliënt.

5 Bevindingen onderzoeksvragen

In het begin van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Per vraag zal de bevinding worden aangegeven.

A. Wat zijn de uitgangspunten voor de oprichting van de Dienst en zijn deze uitgangspunten smart geformuleerd?

Bevinding

Er zijn bij de oprichting van de Dienst slechts algemene uitgangspunten geformuleerd, maar deze zijn niet systematisch, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Een zogenaamde 'hulfoto' van de bestaande situatie op het moment van oprichting is niet gemaakt. Het is derhalve dan ook niet mogelijk om na te gaan of de oprichtingsdoelstellingen gerealiseerd zijn.

De Dienst heeft in 2006 een 20-tal uitgangspunten geformuleerd die weliswaar beter zijn geformuleerd, maar niet kwalitatief, niet tijdsgebonden en beperkt meetbaar zijn (zie bijlage 3).

B. Welke sturingsmomenten heeft de Raad en is de informatie hiertoe toereikend? Welke vorm van communicatie tussen beide gemeenten en de Dienst is van toepassing?

Bevinding

Het meerjarenbeleidplan, de programmabegroting en de begrotingswijzigingen zijn de sturingsmomenten van de raden van het Bildt en Leeuwarderadeel. Analytische en kwalitatieve prognoses ontbreken. De rekenkamercommissie neemt waar dat er onvoldoende inzicht aanwezig is over welke sturingsmogelijkheden de Raad beschikt. Bijsturen is voor de raden heel lastig als de informatievoorziening constaterend is. Naast de zogenaamde 'Zwarte Haan - sessies' (daar worden raadsleden geïnformeerd omtrent inhoudelijke en algemene ontwikkelingen van de Dienst) wordt per kwartaal een marap door de Dienst aan alle deelnemende gemeenten verstrekt.

C. Vullen beide gemeenten obv de overeenkomsten de rechten en plichten adequaat in en kunnen beide raden binnen het kader van de samenwerking hun verantwoordelijkheid nemen en invullen?

Bevinding

De rekenkamercommissie constateert dat het niet helemaal duidelijk te krijgen is in hoeverre de maraps zijn afgestemd op de afzonderlijke deelnemende gemeenten. Rapportages worden voor een groot deel tijdens de besloten Zwarte Haan bijeenkomsten toegelicht. In (openbare) Raads- of commissie vergaderingen vindt vervolgens geen tot weinig discussie meer plaats over de resultaten van de Dienst.

D. Zijn er tussentijdse ontwikkelingen die evident zijn voor dit onderzoek? Wat is het effect van de WMO op de samenwerking

Bevinding

De rekenkamercommissie heeft geen tussentijdse ontwikkelingen waargenomen die van invloed (kunnen) zijn op het verrichte onderzoek. De WMO is niet in het onderzoek meegenomen, aangezien 2007 het eerste jaar van invoering is en derhalve is de WMO te kort in werking om werkelijke effecten te kunnen meten en mee te nemen in het onderzoek.

Wel is duidelijk dat de WMO effecten heeft op de uitvoeringskosten en het aantal fulltimers.

6. Conclusies

1. Doelstellingen onvoldoende afrekenbaar voor de gemeenteraden

Bij de oprichting van de Dienst zijn de doelstellingen alleen in algemene termen benoemd. De doelstellingen en de beoogde effecten zijn daarbij niet meetbaar en niet tijdgebonden vastgelegd. Zo heeft er bij de start van de Dienst geen nulmeting plaatsgevonden en zijn er geen duidelijke efficiency- taakstellingen geformuleerd. Dat is in de jaren daarna ook niet gebeurd, ook niet in de jaarlijkse programmabegroting. Ook al gaf de gewijzigde wetgeving daar alle aanleiding toe. Weliswaar zijn na de fusie 20 doelstellingen beschreven, maar ook die zijn niet tijdgebonden en meetbaar geformuleerd.

2. Mogelijkheden voor lokale kaderstelling worden te weinig benut

De beleidskaders worden vrijwel geheel collectief bepaald. Leeuwarderadeel en het Bildt nemen niet de ruimte voor een eigen lokale invulling (maatwerk). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de raad niet snel een lokale aanpassing voorstelt, omdat daar direct kosten aan worden verbonden.

Er is te weinig ruimte om binnen de bestaande budgetten of met weinig aanvullend budget toch maatwerk te kunnen realiseren. Zo wordt weinig rekening gehouden met lokale verscheidenheid en behoeften. Dit geldt in het bijzonder voor het reïntegratiebeleid, waarbij met de invoering van de WWB het door het Rijk gesubsidieerde W-budget juist per individuele gemeente ingezet moet worden om de kosten voor het I-deel te kunnen beperken.

Via diverse media heeft de rekenkamercommissie vernomen dat een recent gehouden klanttevredenheid onderzoek de Dienst een positieve beoordeling heeft gegeven, hetgeen ook door de Cliëntenraad onderstreept wordt.

3. Gemeenten hebben te weinig inzicht in sturingsmogelijkheden WWB

Omdat de Dienst één totaal budget gebruikt en geen specifiek beleid gesplitst heeft op gemeenteniveau, is het voor de Raden niet inzichtelijk wat het effect van de inzet van W-gelden is op de toereikendheid van het I-budget.

Tevens is het voor de gemeente onvoldoende inzichtelijk wat de resultaten met de eigen gemeentelijke doelgroepen zijn en wat de effecten van de inzet van het W-budget op de eigen gemeentelijke bevolking is. Hierbij wordt voorbij gegaan aan de lokale verscheidenheid en behoeften.

De raden van de gemeente Het Bildt en Leeuwarderadeel realiseren zich te weinig over welke sturingsmogelijkheden zij kunnen beschikken. Mogelijkerwijs heeft dat te maken met het gegeven dat de WWB een technisch en complex dossier betreft. De beschikbare informatie is moeilijk te duiden en te vertalen in politieke standpunten.

Bijsturen is daardoor lastig als de informatievoorziening constaterend is, te weinig analytisch en kwalitatieve tussentijdse prognoses ontbreken. In hoeverre de Zwarte Haan bijeenkomsten hiertoe toereikend zijn, is de rekenkamercommissie niet bekend. Geconstateerd wordt dat het openbare debat wellicht hierdoor niet in de Raad voldoende tot zijn recht komt.

Verder ontbreken kwantitatieve en kwalitatieve taakstellingen per deelnemende gemeente. Daardoor is het voor deelnemende gemeenten lastig om op feitelijke taakstellingen te sturen, terwijl de deelnemende gemeenten wel eigen WWB budgetten toegekend krijgen en daarover jaarlijks individueel moeten afrekenen.

Overigens geven de algemene beschouwing in de programmabegroting van de Dienst wel een duidelijke analyse op de toekomstige ontwikkelingen, de korte termijn ontwikkelingen en de daaraan gekoppelde acties.

4 Gemeenten sturen onvoldoende op de beheerslasten

In de stukken van de Dienst is geen toelichting opgenomen over de beheers- en apparaatslasten. De rekenkamercommissie vindt dit opvallend omdat daar forse bijdrage verwacht worden van de gemeenten voor worden gevraagd. (€ 816.000 voor het Bildt en € 570.000 voor Leeuwarderadeel) en ook omdat de kosten van Werk en Inkomen een substantieel deel uitmaakt van de gemeentebegroting. In de (openbare) raads(commis)sie)vergaderingen vindt niet/ nauwelijks discussie plaats over de kostenbeheersing en de daarmee gepaard gaande financiële risico's. de betreffende stukken van de Dienst worden alleen voor kennisgeving aangenomen, terwijl bijvoorbeeld de oorzaak van de forse stijging in de bijdragen van gemeenten van € 5 miljoen naar € 7 miljoen tussen 2005 en 2007 in de stukken niet inzichtelijk is gemaakt. (ondanks het verzoek om toelichting van de rekenkamercommissie aan de Dienst).

Overigens wordt in de programmabegroting 2008 wel expliciet gesproken over toename van de formatie uitvoering WMO met 10 formatieplaatsen (formatie omvang stijging in 2007 t.o.v. 2006) en tegelijkertijd een afname van de inhuurkrachten met circa 1,4 formatieplaatsen. In de toelichting op de raadsbehandeling in Leeuwarderadeel wordt gesproken over een daling van de beheers- en apparaat lasten met € 200.000 doordat een deel van de bestede uren structureel subsidiabel is in het werkdeel. Dat is nog maar de vraag en in hoeverre subsidiëring in de toekomst mogelijk is, is afhankelijk van ministeriële regelgeving. In de bijbehorende paragrafen wordt verder alleen inhoudelijk ingegaan op belangrijke bedrijfsvoering thema's, de rekenkamercommissie is daardoor van mening dat er sprake is van een risico.

5 Onvoldoende verklaring voor hoogte beheers- en apparaatslasten

Het is voor de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden welk deel van de beheerskosten nu betrekking hebben op de WWB en welk deel op de WMO. Uitgaande van een normbedrag van €2.535 in 2007 aan beheerslasten per WWB-cliënt, is het restant beheers- en apparaatskosten van de Dienst onverklaarbaar hoog.

Daarnaast is sprake van relatief veel externe inhuur. De reden dat flexibiliteit wenselijk is, is een magere onderbouwing met een dure uitwerking, temeer omdat het effect van de WMO niet helder is aangegeven.

1. Beleid

De rekenkamercommissie beveelt aan op een andere manier met beleid om te gaan ; bij veel gemeenten wordt tevens nog een nadere specificatie gemaakt naar verschillende doelgroepen en of gemeentelijke aspecten. De sociale infrastructuur is immers per gemeente verschillend. Door op die manier gericht beleid in te zetten kunnen doelgroepen specifiek beschreven worden. Genoemde doelgroepenbeleid is vooral goed te gebruiken bij de onderdelen minimabeleid en reïntegratie.

2. Splitsen naar gemeente

De Dienst kiest ervoor om niet te splitsen naar gemeente op het gebied van werkloosheid en de relatie met het Inkomensdeel. Voor Raden is dit niet te traceren. De rekenkamercommissie geeft het advies om dit wel te doen.

3. Inkomensdeel leidend maken

De Dienst zou in overweging kunnen nemen om het budget Inkomen leidend te laten zijn bij de begroting en als uitgangspunt bij het maken van Beleid.

De Dienst zou de in het rapport genoemde methode toe kunnen passen om de Raden op een eenvoudige wijze inzicht te kunnen verlenen in de wel/niet toereikendheid van het I-budget. Daarbij zijn niet alleen de aantallen van de totale WWB-bestanden leidend, maar ook de gemiddelde hoogte van de uitkering.

4. Cliëntenraad meer betrekken

Om te weten te komen wat er zoal leeft bij de cliënten en hoe zij de betrokkenheid en de uitvoering van de Dienst ervaren adviseert de rekenkamercommissie de portefeuillehouders het contact met de cliëntenraad te intensiveren.

5. Sturing en kaderstelling

De raden van de gemeente Leeuwarderadeel en het Bildt kunnen volgens de rekenkamercommissie aangeven dat zij meer sturing willen geven aan het functioneren van de Dienst, bijvoorbeeld om de risicoparagraaf van de begroting en de jaarrekening aan te vullen met de inzet van het W-deel in de huidige constructie ten gunste van het I-deel.

6. Sturingsinformatie SMART maken

Een start te maken met het SMART maken van sturingsinformatie (beleidsdoelstellingen en indicatoren).

7. Controle informatie verbeteren

Suggestie van de rekenkamercommissie is om de controle-informatie te verbeteren door te rapporteren op basis van vooraf door de Raden vastgestelde relevante indicatoren van de deelnemende gemeenten. Minder constaterend en meer analyserend (wereld achter de cijfers). De rekenkamercommissie is van oordeel dat de plannings van de gemeentelijke maraps gesynchroniseerd moet worden, opdat de rapportage van de Dienst afgestemd kan worden op de planning van de deelnemende gemeenten.

Hierdoor neemt de bij-/stuuringsmogelijkheid van de Raad toe.

De rekenkamercommissie adviseert de Raden bij behandeling van de zaken die de Dienst betreffen niet alleen gebruik te maken van de besloten Zwarte Haan sessies. De rekenkamercommissie vindt het van belang om over het WWB-beleid, ook als het collectief beleid betreft eveneens de discussie te voeren in de individuele Raden

8. Discussie stuurmogelijkheden

In algemene zin beveelt de rekenkamercommissie aan een discussie in de gemeenteraden te starten om het inzicht en de stuuringsmogelijkheden te verbeteren in de planning en control cyclus. De Raad is in het kader van dualisme kaderstellend en controlerend.

Gezamenlijke reactie van de gemeenten het Bildt en Leeuwarderadeel op het concept-rapport

De reactie van de colleges van burgemeester en wethouder van de gemeenten Het Bildt en Leeuwarderadeel (verder te noemen als de colleges) hebben een gezamenlijke reactie afgegeven op het concept rapport "Samen en toch apart", het rekenkamer onderzoek intergemeentelijke Dienst Sociale Zaken Noordwest Fryslân (verder te noemen de Dienst). De reactie wordt hieronder weergegeven.

Reactienota namens de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten het Bildt en Leeuwarderadeel op het vertrouwelijke conceptrapport rekenkameronderzoek naar de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân.

De colleges zijn van mening dat de Dienst SZW Noordwest Fryslân, die qua vormgeving is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, voldoende mogelijkheden tot aansturing biedt voor zowel de colleges als de gemeenteraden.

De gemeenteraden bepalen het beleid bij de Dienst door het vaststellen van begroting en rekening. Afwijking per gemeente is mogelijk, mits men bij de afweging meeneemt dat de extra kosten voor uitvoering dan voor rekening van de eigen gemeente zijn. De kaderstellende en sturingsmogelijkheden zijn in onze ogen voldoende, mits men dat relateert aan het dualistische systeem. De portefeuillehouders van de in de Dienst deelnemende gemeenten, die tevens het bestuur hiervan vormen, leggen daartoe regelmatig verantwoording af over het beleid van de Dienst tijdens de cycli van de gemeenteraadsvergaderingen.

Daarnaast tracht de Dienst c.q. het bestuur de gemeenteraden zoveel als mogelijk bij de besluitvorming te betrekken door middel van de zg. 'Zwarte Haan' bijeenkomsten, die twee maal per jaar (in mei en in september, gekoppeld aan daarop volgende relevante momenten in de beleidscyclus) worden gehouden. Tevens worden tussentijds zogenaamde 'nieuwsflitsen' verspreid. Vanuit dat oogpunt gezien zijn de colleges van mening dat de raden adequaat en in voldoende mate worden geïnformeerd over de ontwikkelingen die bij zowel de beleidsvorming als in de uitvoering ter zake doen. In 2006 hebben de gemeenteraden een discussie over de meest effectieve vorm van het besturen van deze GR gevoerd, en zijn tot de conclusie gekomen dat om juist de duale rol van de gemeenteraden goed tot zijn recht te laten komen de vorm met een algemeen bestuur moest worden verlaten en alleen nog een bestuur met verantwoording aan de gemeenteraden wenselijk was. Het is om die reden dan ook niet gewenst de controlerende rol en de directe aansturende rol weer met elkaar te vermengen.

Tot slot nog enkele opmerkingen van algemene aard.

Het feit dat deze taakvelden van de gemeente zijn ondergebracht in een grotere organisatie betekent op zichzelf al dat deze wijze van organiseren meer kwaliteit en het terugdringen van de kwetsbaarheid biedt.

Nawoord van de rekenkamercommissie

Het rekenkamerrapport hebben wij conform de verordening op de rekenkamercommissie voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de colleges van Burgemeester en Wethouders van Leeuwarderadeel en Het Bildt. In dit nawoord gaan wij kort in op de gezamenlijke, bestuurlijke reactie d.d. 26 mei 2008 van beide colleges van Burgemeester en Wethouders. In haar reactie verwijzen beide Colleges naar een aan haar en de gemeentesecretarissen meer gedetailleerd gerichte reactie van de Dienst. Deze reactie is ons ter informatie als aanvulling op de reactie van beide Colleges toegezonden. Omdat de colleges over het aspect beheerskosten hiernaar expliciet verwijzen, heeft de rekenkamercommissie dit aspect in dit nawoord betrokken.

In een eerder stadium heeft de rekenkamercommissie een 1^e concept van het rapport voorgelegd aan de beide gemeentelijke organisaties en de Dienst ter verificatie van de opgenomen feitenbeschrijving. Dit in het kader van ambtelijk hoor en wederhoor. Op basis van de reacties heeft onze commissie het rapport op onderdelen aangepast.

Ten aanzien van de reactienota van de colleges van de gemeente Het Bildt en Leeuwarderadeel merken wij het volgende op:

1. De colleges zijn van mening dat de gekozen vormgeving, ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, voldoende ruimte biedt tot aansturing voor zowel colleges als gemeenteraden. Dit is niet strijdig met onze conclusies en aanbevelingen. In ons rapport gaan wij alleen in op de mogelijke (bij) sturing die beide gemeenteraden bezitten ten opzichte van de Dienst. Dit vanuit het perspectief dat beide gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende functie goed kunnen uitoefenen. Wij constateren dat de rapportages verstrekt door de Dienst niet te herleiden zijn naar de prestaties ten behoeve van de individuele deelnemende gemeenten, rapportages worden voor de Dienst in totaal gemaakt. Hierdoor kunnen de individuele gemeenten niet tussentijds bijsturen, terwijl er wel individueel met het Rijk wordt afgerekend. De directe dagelijkse aansturing maakt geen onderdeel uit van het onderzoek, immers binnen het duaal systeem is dat een verantwoordelijkheid van de colleges.
2. Door de colleges wordt gesteld dat het niet gewenst is de controlerende rol en directe aansturing met elkaar te vermengen. Wij delen die opvatting en zijn van oordeel dat beide gemeenten zich moeten kunnen concentreren op hun kaderstellende en controlerende taak. Om die taken te kunnen waarmaken, is de juiste informatie nodig. De zogenaamde Zwarte Haan bijeenkomsten voorzien voor een belangrijk deel in die informatiebehoefte en hebben daarom wel degelijk hun nut. Maar omdat deze bijeenkomsten niet openbaar zijn en veelal een informerend karakter hebben (door dagelijks bestuur en directie van de Dienst) komt in de optiek van de rekenkamercommissie de rol van kaderstelling en controle niet goed tot zijn recht..Het effect is dat over de stukken die de Dienst betreffen en ter behandeling aan de Raden worden aangeboden, alleen de gevoelens kenbaar gemaakt kunnen worden of de stukken ter informatie worden afgehandeld. Wij zijn van

oordeel dat hierdoor het echte openbare debat niet plaatsvindt en de individuele (bij) sturingsmogelijkheid van de Raden bemoeilijkt wordt. Daar komt bij dat in optiek van de rekenkamercommissie er echt door de individuele raden (bij) gestuurd kan worden, immers het werkdeel uit de Wet Werk en Bijstand biedt de raden veel ruimte om eigen minima en werk gerelateerd beleid te ontwikkelen zonder dat dit direct gepaard moet gaan met inzet van eigen gemeentelijke middelen. De wetgeving biedt daar binnen het werkdeel de ruimte toe (zowel op het terrein van minimabeleid als mede werk gerelateerd beleid). Daarnaast is de rekenkamercommissie van oordeel dat de complexiteit van werk en bijstand noodzaakt tot individuele (bij) sturing, met name wat het financieel belang betreft.

3. Wij zijn met de colleges van mening dat het onderbrengen van deze taakvelden in een grotere organisatie meer kwaliteit biedt en de kwetsbaarheid vermindert. Wel stellen wij vragen ten aanzien van de bereikte efficiencyvoordelen. Door het ontbreken van een nulmeting en door de oplopende beheerskosten, hebben wij de efficiencyvoordelen in ons onderzoek niet kunnen vaststellen.
4. Beide colleges verwijzen met betrekking tot de beheerskosten naar de reactie van de Dienst (zie bovengenoemde) en adviseert aan de hand van benchmarkgegevens 2007 de discussie rond de beheerskosten met de raden te voeren. De rekenkamercommissie heeft getracht een analyse van de ontwikkeling van de beheerskosten te maken en constateert in haar rapport dat de gemiddelde uitvoeringskosten per cliënt hoger zijn dan de geïndexeerde norm en betwijfelt of het grote verschil door het in mindering brengen van het effect op de WMO hiervoor een afdoende verklaring is. De Dienst schrijft in haar reactie aan het college dat de kosten stijging van de beheerskosten te wijten is aan de toetreding van de gemeenten Leeuwarderadeel, Ferwerderadiel en Terschelling per 1 januari 2005 en het uitvoering geven aan de WMO per 1 januari 2007. De rekenkamercommissie merkt op dat het toetreden van meerdere gemeenten op zich leidt tot een toename van de beheerskosten, maar dat dit nog geen kostentoeename per cliënt rechtvaardigt. Immers ook het aantal cliënten neemt door toetreding van gemeenten toe. Ten aanzien van het effect van de WMO op de beheerskosten merkt de rekenkamercommissie op dat de Dienst hierover ondanks expliciet verzoek van de rekenkamercommissie geen expliciete WMO cijfers heeft verstrekt zodat het niet mogelijk was het effect van de WMO in mindering op de beheerskosten te brengen. De rekenkamercommissie heeft daardoor alleen kunnen concluderen dat er geen goede verklaring is gevonden voor de hoge beheerslasten in relatie tot het aantal cliënten. De rekenkamercommissie beveelt van harte aan nader duidelijkheid te scheppen over de invloed van de WMO op de beheerslasten, want zoals de colleges ook aangeven: hier mag geen onduidelijkheid over zijn.

De rekenkamercommissie heeft op grond van de reactie van beide Colleges het concept rapport niet aangepast.

Bijlage 1

Geraadpleegde stukken

- Rapport, De Maat van de DSZW Noardwest Fryslan, onderzoek naar mogelijke schaalvergroting mei 2004.
- Rapport 'Implementatieplan G-8 Friesland'.
- Gemeenschappelijke regeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslan.
- Jaarstukken 2005 van de Dienst.
- Jaarstukken 2006 van de Dienst.
- Begrotingswijziging 2007 van de Dienst.
- Programmabegroting 2007 Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Programmabegroting 2008 Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Stukken van de gemeente het Bildt t.b.v. de oprichting van de Dienst Sociale Zaken Werkgelegenheid.
- Stukken van de gemeente Leeuwarderadeel t.b.v. de aansluiting van Leeuwarderadeel bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Verslagen van de Zwarte Haan bijeenkomsten van de Dienst voor College en Raadsleden.
- Verslagen van de raadsvergaderingen van de gemeente het Bildt
- Verslagen van de raadsvergaderingen van de gemeente Leeuwarderadeel
- Correspondentie van de Dienst met de deelnemende gemeenten
- Correspondentie van de Dienst nav gestelde vragen door de rekenkamercommissie.
- Gegevens van het Gemeenteloket ivm indicatieve en definitieve budgetten.
- Gegevens van Divosa en Stimulansz.
- Marap 1^e kwartaal 2007

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

- Dhr. J.J. Kingma, gemeentesecretaris gemeente Leeuwarderadeel
- Mevr. G. Visser, wethouder Sociale Zaken gemeente Leeuwarderadeel, voorheen raadslid
- Mevr. C. van Kollenburg, afd. hoofd Dienstverlening Het Bildt
- Dhr. H. Steen, beleidsmedewerker/consulent Ferwerderadiel
- Mevr. . Storteboom, voorzitter Cliëntenraad (2004)
- Mevr. J. Zuidema, secretaris Cliëntenraad (2003)
- Dhr. R.A.F. Jansen, directeur van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Dhr. M. Jellema, manager Middelen van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Dhr. H. Kaper, wethouder Sociale Zaken gemeente Het Bildt
- Dhr. P. Haagsma, griffier, voorheen sectorhoofd Middelen, gemeente Het Bildt
- Dhr. W. Spoelstra, financieel beleidsmedewerker gemeente Leeuwarderadeel.
- Dhr. J. Kluitenberg, beleidsmedewerker Sociale Zaken Leeuwarderadeel
- Dhr. R. Goeman, gemeentesecretaris gemeente het Bildt
- Dhr. A. van der Weide, afdelingshoofd middelen gemeente het Bildt
- Dhr. A.A. Dees, voorzitter Rekenkamercommissie Franekeradeel
- Dhr. B. van der Loon, lid Rekenkamercommissie Frankeradeel

Bijlage 3

uitgangspunten van de Dienst

1. het opheffen/ voorkomen van kwetsbaarheid (schaalvergroting)
2. efficiency verhogen
3. financieel rendement verkrijgen
4. kwaliteitsverhoging realiseren
5. positioneren ten opzichte van andere instituten, zoals arbeidsvoorziening (ondertussen CWI), uitvoeringsinstellingen sociale voorzieningen en zorginstelling verbeteren
6. administratie in een gemeenschappelijke back-office onderbrengen
7. de kwetsbaarheid van de sociale diensten door langdurig uitval van personeel tegengaan
8. gezamenlijke investering in de beleidsontwikkeling- en operationalisering te doen
9. kleine gemeente in de positie brengen zodat op zinvolle wijze met arbeidsvoorziening en bedrijfsverenigingen/uvi's over een CWi kan worden overlegd
10. adequate werkverdeling op zetten
11. het vraagstuk van managementinformatie gezamenlijk aanpakken
12. informatie moet centraal beschikbaar zijn
13. integriteit van de gegevens dient gewaarborgd te zijn
14. de informatie dient door de gegevens uniform gepresenteerd te worden (?)
15. procesinrichting op basis van klant-klant denken
16. zo weinig mogelijk overdrachtsmomenten in het bedrijfsproces
17. zo veel mogelijk taken binnen een functie onderbrengen
18. output sturing met als randvoorwaarden dat binnen, door het management vastgestelde grenzen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie zijn gebracht
19. een eenmalige gegevens vastlegging, zo vroeg mogelijk in het bedrijfsproces (welke gegevens)
20. creëren passende betrekking voor alle medewerkers

Bovengenoemde beleidsuitgangspunten zijn na 2006 geformuleerd door de Dienst.